

SOCIEDADE BRASILEIRA DE INSTRUÇÃO
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – CAMPOS DOS GOYTACAZES
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

SCHEILLA BEATRIZ ALVES BÁRBARA

A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS:
estudo dos indicadores socioeconômicos para habitação em
Campos dos Goytacazes (1997-2001)

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2004

SCHEILLA BEATRIZ ALVES BÁRBARA

A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS:
estudo dos indicadores socioeconômicos para habitação em
Campos dos Goytacazes (1997-2001)

Dissertação apresentada à Universidade
Candido Mendes, como requisito parcial
para obtenção do Grau de Mestre em
Planejamento Regional e Gestão de
Cidades.

Orientador: Prof. Dr. JÚLIO CESAR CARDOSO RODRIGUES

Campos dos Goytacazes

2004

SCHEILLA BEATRIZ ALVES BÁRBARA

A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS:
estudo dos indicadores socioeconômicos para habitação em
Campos dos Goytacazes (1997-2001)

Dissertação apresentada à Universidade
Candido Mendes, como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Planejamento
Regional e Gestão de Cidades.

Aprovada em 15/04/04

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Júlio Cesar Cardoso Rodrigues
Universidade Candido Mendes

Prof. Dr. José Luis Viana da Cruz
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dr.^a Patrícia Farias
Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes
2004

À Marinna e Artur, mais que meus habitantes, indicadores de que onde há Deus, não há lugar para o acaso, nem para o humilde vocábulo que o representa.

A Vitor, indicador permanente de que tão moderna quanto a mente, antigo é o coração.

À Marly e Aldemir, indicadores eternos de que caráter é destino.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos sinceros a Universidade Candido Mendes, pelos professores e funcionários que tive a oportunidade de conhecer, e pela qualidade e credibilidade do curso.

Ao Prof. Dr. Júlio Cesar Cardoso Rodrigues minha gratidão pela orientação dedicada e atenciosa. Seu profissionalismo possibilitou esta parceria na luta por uma produção mais justa do espaço urbano.

Aos Professores Patrícia Farias e José Luis Viana da Cruz pela atenção e disponibilidade em contribuir para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos colegas do Mestrado pela amizade e companheirismo ao longo desta caminhada.

“Estatísticas são como biquíni. O que eles revelam é sugestivo, mas o que escondem é vital.”

Aarão Levenstein

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 implementou uma nova estrutura político-administrativa entre os entes da federação. Dessa forma, os Estados e Municípios passaram a atuar em áreas até então de competência primordialmente federal. Um dos setores alvo da descentralização das políticas públicas no Brasil, foi o habitacional, que desde 1988 passou a integrar as agendas de compromissos dos entes subnacionais. Tal fenômeno, que nesse trabalho é denominado de municipalização das políticas habitacionais, teve como marco a Constituição de 1988 e como momento afirmativo, a regulamentação da matéria por meio da implementação do Estatuto da Cidade. Este trabalho se dedica ao estudo dos indicadores socioeconômicos de Campos dos Goytacazes, localizado no Norte do Estado do Rio de Janeiro, para constatar a tendência de municipalização das políticas habitacionais, que se mostrou patente no país desde a Carta de 1988, buscando, dessa maneira, perceber se o Município, objeto de estudo, tem priorizado a habitação. Além disso, demonstramos a importância da confecção e observação de indicadores socioeconômicos, para a formulação de políticas habitacionais eficazes, eficientes e efetivas.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 implemented a new policy administrative structure among the federation member's. In such case, the States and Municipal District started to actuate in areas whose federal scope. One of the setor focus of uncentralization of public policy in Brazil, is the housing problem, witch since 1988 is integrant of municipal obligation, this work aims to study the social and economic indicators in Campos dos Goytacazes, situated at North of Rio de Janeiro state, to find the tendencies of housing policy mucipalization, accordance with the federal constitution of 1988, in the country looking for this characteristic in Campos, focus of this works. Moreover, we want to prove how important is make and to observe the indicators to formulate efficacious, efficient and effective housing policy.

SUMÁRIO

| | |
|---|-------|
| RESUMO | p. 06 |
| ABSTRACT | p. 07 |
| Lista de Quadros | p. 10 |
| Lista de Tabelas | p. 11 |
| Lista de Gráficos | p. 13 |
| Lista de Figuras | p. 14 |
| INTRODUÇÃO | p. 15 |
| | |
| CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO LEGAL DA HABITAÇÃO NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE | p. 25 |
| | |
| 1.1 – BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA | p. 25 |
| 1.2 – TRATADOS INTERNACIONAIS RATIFICADOS PELO BRASIL | p. 33 |
| 1.3 – CONSTITUIÇÃO DE 1988: A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E A MUNICIPALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO | p. 35 |
| 1.4 – ESTATUTO DA CIDADE | p. 39 |
| 1.4.1 – Plano Diretor | p. 43 |
| 1.5 – O MINISTÉRIO DAS CIDADES | p. 45 |
| | |
| CAPÍTULO II – OS INDICADORES SOCIOECONOMICOS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS | p. 52 |
| | |
| 2.1 – CONCEITUAÇÕES, SISTEMAS E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS | p. 53 |
| 2.2 – OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS COMO FERRAMENTAS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO | p. 61 |
| 2.2.1 – Indicadores nas Políticas Públicas | p. 61 |
| 2.2.2 – Indicadores na Formulação de Políticas Habitacionais | p. 64 |
| 2.2.2.1 – Indicadores Habitacionais e de Infra-estrutura Urbana | p. 65 |

| | |
|--|---------------|
| 2.2.2.2 – Programa de Indicadores Urbanos do Habitat | p. 71 |
| CAPÍTULO III – O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES | p. 75 |
| 3.1 – CARACTERIZAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES | p. 75 |
| 3.2 – CAMPOS DOS GOYTACAZES COMO CENTRO DE CRESCIMENTO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE | p. 88 |
| CAPÍTULO IV - INDICADORES SOCIOECONOMICOS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (1997-2001) E A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO | p. 92 |
| 4.1 – A OCUPAÇÃO URBANA E A HABITAÇÃO POPULAR EM CAMPOS DOS GOYTACAZES | p. 93 |
| 4.2 – POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES | p. 100 |
| 4.3 – OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (1997-2001) E A POLÍTICA HABITACIONAL | p. 107 |
| 4.3.1 – Índice de Qualidade dos Municípios – IQM | p. 108 |
| 4.3.2 – Necessidades Habitacionais | p. 109 |
| 4.3.3 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências | p. 112 |
| 4.3.4 – Índice de Desenvolvimento Humano | p. 119 |
| 4.3.5 – Índices de qualidade dos Municípios – Verde | p. 122 |
| 4.3.6 – Indicadores Financeiros | p. 124 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | p. 128 |
| OBRAS CITADAS | p. 134 |
| OBRAS CONSULTADAS | p. 140 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-------|
| Quadro 1 – Construção de um Sistema de Indicadores Sociais | f. 57 |
| Quadro 2 – Indicadores compostos, indicadores sintéticos ou índices sociais .. | f. 59 |
| Quadro 3 – Equação para indicador de proporção de domicílios adequados | f. 66 |
| Quadro 4 – Equação para cálculo de taxa de cobertura dos serviços urbanos .. | f. 70 |
| Quadro 5 – Equação 2 para cálculo de taxa de cobertura de serviços urbanos | f. 70 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|--------|
| Tabela 1 – Conceituação de domicílios com infra-estrutura inadequada pela faixa de renda | f. 68 |
| Tabela 2 – População total, urbana e rural do Município de Campos dos Goytacazes (período: 1940/2000) | f. 78 |
| Tabela 3 – População por distrito do município de Campos dos Goytacazes (2000) | f. 85 |
| Tabela 4 – Comparativo de estatísticas de serviços, indústrias e outras atividades econômicas entre Campos dos Goytacazes e Região Norte-Fluminense | f. 86 |
| Tabela 5 – Número de favelas por década de surgimento, em Campos dos Goytacazes (período: 1940 – 2000) | f. 95 |
| Tabela 6 – Favelas em Campos - homens/mulheres; domicílios ocupados e relação população / domicílio ocupado (período: 1991/1996/2000) | f. 99 |
| Tabela 7 – Conjuntos habitacionais construídos no Município de Campos dos Goytacazes pelo BNH, ou através do SBPE, segundo ano de construção e número de unidades (período: 1966-1985) | f. 101 |
| Tabela 8 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do primeiro nível – necessidades básicas – peso de 55,6% no índice total | f. 114 |
| Tabela 9 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do segundo nível – Aumento de oportunidades de ascensão social – peso de 33,3% no índice total | f. 115 |
| Tabela 10 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do terceiro nível – autodesenvolvimento e auto-satisfação – peso de 11,1% | |

| | |
|--|--------|
| no índice total | f. 117 |
| Tabela 11 – Comparativo IDH e variação de Campos dos Goytacazes – 1991/2000 | f. 121 |
| Tabela 12 – Classificação segundo os Índices de Qualidade de Uso do Solo e da Cobertura Vegetal – IQUS dos municípios do Estado do Rio de Janeiro | f. 123 |
| Tabela 13 – Evolução das receitas dos royalties recebidos por Campos dos Goytacazes (período: 1995 – 2003) | f. 124 |
| Tabela 14 – Orçamento, população, orçamento por habitantes, IDH – M 2000, posição no ranking do IDH – 2000 de municípios selecionados | f. 125 |
| Tabela 15 – Evolução dos gastos em habitação – Campos dos Goytacazes (período: 1997 – 2001) | f. 127 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|--------|
| Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do Emprego Formal no Brasil, Estado do Rio de Janeiro e municípios selecionados (Dez. 2000 em relação a Dez. 1999) | f. 87 |
| Gráfico 2 – Evolução da população e domicílios nas favelas – Campos dos Goytacazes (períodos: 1991/1996/2000) | f. 96 |
| Gráfico 3 – IQM dos municípios da Região Norte Fluminense – 1998 | f. 109 |
| Gráfico 4 – Comparativo do déficit relativo do Estado do Rio de Janeiro, Região Norte Fluminense e Campos dos Goytacazes – 2001..... | f. 110 |
| Gráfico 5 – Déficit habitacional por faixa de renda – Estado do Rio de Janeiro | f. 111 |
| Gráfico 6 – Déficit habitacional por faixa de renda – Região Norte Fluminense | f. 111 |
| Gráfico 7 – Domicílios atendidos, carentes e deficientes de Campos dos Goytacazes – 2001 | f. 112 |
| Gráfico 8 – Uso do Solo e Cobertura Vegetal do Município de Campos dos Goytacazes | f. 122 |
| Gráfico 9 – Evolução das despesas por funções de governo – Campos dos Goytacazes (período 1997 – 2001) | f. 126 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-------|
| Figura 1 – Localização dos municípios do Estado do Rio de Janeiro – Região Sudeste, Brasil | f. 82 |
| Figura 2 – Mapa de Campos dos Goytacazes – Região Norte Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, Brasil | f. 83 |

INTRODUÇÃO

A moradia é reconhecida como um dos Direitos Sociais integrantes dos Direitos Fundamentais do homem e responsável, de forma basilar, para a existência digna do cidadão. “A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação” (SANTOS, 1999, p. 8). Assim, a questão habitacional é uma das mais urgentes a serem atendidas pelas políticas urbanas e que demandam maior afincamento e rigor metodológico em sua formulação. A solução ou minoração do problema da habitação no Brasil contribuiria de forma estrutural para a diminuição da exclusão social nas cidades. Esse avanço, como destaca Rolnik (2002), produziria efeitos positivos sobre outros problemas sociais pendentes, principalmente a violência urbana.

O direito à habitação, como ressaltam vários instrumentos internacionais, não se restringe apenas à presença de um abrigo, ou um teto, mas engloba uma concepção mais ampla. Este direito se estende a todos e, assim, toda a sociedade e cada um de seus membros têm de ter acesso a uma habitação provida de infraestrutura básica e outras facilidades, ou seja, acesso a uma habitação adequada.

Além das especificidades destacadas, a habitação possui outras que justificam a atuação governamental nesse campo, quais sejam: ser um bem caro,

por conta, em grande parte, dos elementos fundiários que entram na composição de seu preço final, o que justifica programas de financiamento a longo prazo; responder por grande parte do setor da construção civil, significando a geração e a manutenção de empregos nessa área; e a ligação direta com atribuições clássicas do Poder Público, como: o saneamento básico, a pavimentação de vias, a iluminação pública, a coleta de lixo, o sistema de transporte urbano, entre outras.

Castells (1983) e Harvey (1980), em crítica ao pensamento conservador sobre estudos urbanos da Escola de Chicago (décadas de 1920 e 1930), promoveram uma desnaturalização do espaço urbano. Ambos os autores o apresentaram como um produto social e trataram os problemas urbanos como problemas ligados à dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder nos países capitalistas. Os autores em tela rechaçaram a idéia de redução dos indivíduos a simples consumidores, e portanto, inauguraram uma forma de olhar a cidade como um espaço dividido por condições de classe (na concepção marxista) e mostraram a necessidade de “politizar” os estudos urbanos, entre eles o problema habitacional.

Até a década de 1990 a centralização, através do governo federal, da gestão de políticas habitacionais era a tônica existente na legislação pátria. A intervenção estatal nesse setor remonta à década de 1930, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), por suas Carteiras Prediais e a seguir, com a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, que foi marcada por duas fases. A primeira trazia como objetivo a moradia em sentido amplo, incluindo obras de infraestrutura urbana. Num segundo momento, suas atribuições foram restritas à produção habitacional. A diminuição de atribuições teve como causa a escassez de recursos.

As intervenções do Poder Público notadas até então eram pontuais e específicas, representando uma pequena resposta aos graves problemas

habitacionais do país, tendo em vista a demanda por moradias e melhorias necessárias à população urbana, que crescia rapidamente. No período de 1940/1960 a população total brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes. Desse total, a população urbana cresceu de 10 milhões em 1940 para 31 milhões em 1960, representando um aumento de urbanização de 31% para 45% (SANTOS, 1994).

Na década de 1960 foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo funcionamento se deu durante o regime militar, período que marcou seu apogeu e o início de sua decadência. Durante a existência desse sistema (1964-1986) foram financiadas cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais no país. O mesmo significou uma política redistributiva às avessas, subsidiando em larga escala as classes médias e altas, em detrimento das camadas populares da população (AZEVEDO, 1996).

Na década de 1990 cresceu significativamente no Brasil a relevância dos governos subnacionais, modificando o padrão, até então, vigente da centralização política. Tal fato se deve, primordialmente, à estrutura político-administrativa regulada pela Constituição Federal de 1988. Assim, os governos municipais assumiram progressivamente funções e atribuições inéditas, recebendo a incumbência de formular, fiscalizar e avaliar políticas públicas em diversas áreas, incluindo a habitação. Vários estudos vêm sendo desenvolvidos, seja na esfera institucional de órgãos competentes, seja na academia, acerca da descentralização referida acima. Porém, poucos são os trabalhos que focalizam especificamente as iniciativas de governos Municipais, no que tange a esmiuçar as políticas que vêm sendo implementadas e a base metodológica empregadas pelas mesmas.

Desde já, esclarecemos que o presente estudo entende por municipalização de políticas habitacionais, o deslocamento de atribuições imposto pela Constituição

de 1988. Dessa forma, sempre que fizermos referência à municipalização, teremos como intuito dizer que: o que era atribuição do Governo Federal ou Estadual, passou a ser atribuição do Governo Municipal, segundo a nova ordem legal, descentralizadora, assumida pela Carta de 1988. Utilizamos a base conceitual de Ribeiro (2002), que afirma: “[...] constatação interessante foi a assunção pelos municípios de responsabilidades institucional e jurídica na elaboração e gestão das políticas urbanas”.

Para evitar qualquer discussão a esse respeito, afirmamos que a municipalização a que nos referimos não guarda relação com o instrumento da terceirização, que consiste na efetivação de contratos pelo Poder Público, com previsão de remuneração de empresas para a realização de atividades (que não sejam atividades-fim) como se de sua responsabilidade fossem. Essa prática é marcada pela “delegação” de atribuição pública e pela manutenção do controle e fiscalização nas mãos do Poder Público, por meio de órgãos competentes e criados para esse fim (atualmente conhecemos a figura das Agências Reguladoras). De acordo com Rodrigues & Andrade (2000):

O processo de terceirização [...] baseia-se na articulação de funções e responsabilidades entre a administração pública, equipes técnicas contratadas e comunidades. Essa articulação entre agentes foi uma das grandes novidades absorvidas nas novas rotinas de trabalho que foram adotadas.

Por sua vez, os indicadores socioeconômicos constituem uma importante ferramenta no auxílio à proposição de políticas públicas, posto que funcionam como um “termômetro” da realidade social, podendo diagnosticar problemas, necessidades, focalizar prioridades e distorções. Além disso, a prática de observação e interpretação dos números pode acelerar a solução dos problemas. A

utilização de indicadores socioeconômicos, sobretudo na questão da habitação, torna-se ainda mais relevante no âmbito municipal, tendo em vista a pouca experiência desses entes no trato da temática. Tal fato justificou a escolha de partirmos de análises de indicadores para percebermos a tendência de municipalização de políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes. Aliado a isso, constatamos que, conforme palavras de André Urani, consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “no Brasil, os indicadores são subutilizados. Temos uma riqueza de índices fantástica e um sistema estatístico sofisticado. No entanto, é raro um gestor fazer um planejamento a partir daí. A maioria dos programas sai da cabeça de uma pessoa, porque ela acha que teve uma boa idéia” (BAGDADI, 2002, p. 26).

A inclusão da questão habitacional na agenda de competências dos Municípios teve como reflexo imediato uma série de questionamentos e reclamações por parte destes últimos no que diz respeito à falta de recursos financeiros para enfrentar o problema (SALANDÍA, 2003). A opção por estudar os indicadores e a municipalização de políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes deveu-se à percepção da característica particular que o Município apresenta, qual seja: esse Município destoa da média dos Municípios brasileiros no que diz respeito ao orçamento público. Campos está inserido num pequeno rol de Municípios que teve sua receita fortemente ampliada pelo recebimento de *royalties*, principalmente a partir do fim da década de 1990, em virtude da extração de petróleo e gás natural de sua Bacia Continental.

Justificamos a eleição do limite temporal do objeto (2001) pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de julho de 2001), já que a questão central do trabalho é a verificação, por meio do estudo conjunto dos diversos indicadores socioeconômicos do Município de Campos dos Goytacazes, da filiação ou não desse

Município à tendência da municipalização de políticas habitacionais, que se deu a partir da Constituição de 1988.

A partir do limite estabelecido pelo início da vigência do Estatuto da Cidade em 2001, retrocedemos para trabalhar os dados coletados até 1997. A escolha do ano 1997 pauta-se em dois objetivos: compreender o panorama estatístico dos indicadores antes e após o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – realizado no ano de 2000; visualizar os anos imediatamente anteriores à Lei de 2001, no que tange à tendência de municipalização no trato da questão habitacional em Campos dos Goytacazes. A escolha do corte temporal de 5 anos nos pareceu pertinente e eficaz para as respostas pretendidas, tendo em vista tratar-se de uma dissertação de mestrado e como tal, realizada em prazo limitado para uma amostragem mais ampla.

O estudo foi feito com base em levantamentos bibliográficos e documentais, através de pesquisa em bibliotecas públicas e particulares, além de artigos de revistas indexadas disponíveis na internet. Os dados de indicadores e índices foram colhidos em diversas instituições competentes, são elas: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação João Pinheiro (FJP); Ministério do Trabalho; Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense; Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado (LESCE); Ministério da Educação; Caixa Econômica Federal (CEF); Companhia Estadual de Habitação (CEHAB/RJ); Secretaria Municipal de Planejamento, Coordenação e Controle Geral de Campos dos Goytacazes; Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social de Campos dos Goytacazes; Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE); Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Tribunal de Contas do Rio de Janeiro;

Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA); e Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE).

Na revisão da literatura encontramos diversos estudos que enfocam principalmente as políticas habitacionais federais antes da Constituição de 1988, a era do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o déficit e a inadequação de moradias no Brasil, a questão da municipalização de políticas habitacionais pós 1988, as questões econômicas e demográficas das cidades médias brasileiras, entre outros menos específicos, ao contrário da escassez que ocorre em relação aos trabalhos referentes a iniciativas dos governos municipais. Encontramos apenas um trabalho (PÓVOA, 2002), enfocando especificamente as políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes. O tema do estudo de Póvoa (2002) é a análise de políticas municipais voltadas à habitação popular. O presente estudo parte de uma perspectiva inovadora, qual seja: compreender a municipalização das políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes, tendo como escopo de investigação a apresentação quantitativa e a interpretação qualitativa dos indicadores socioeconômicos do Município.

Pela natureza do objeto escolhido, as pesquisas documentais em fontes secundárias constituíram-se em imprescindíveis ferramentas na consecução dessa pesquisa. A coleta de dados pertinente às respostas das questões desta investigação está concentrada em diversos estudos, levantamentos e censos realizados por instituições públicas e privadas, posto que analisamos indicadores e índices já constituídos¹.

¹ Vale apontar que os índices são constituídos por meio da média de medidas que são fornecidas pelos indicadores. Dessa forma um índice pode ser composto por uma série de indicadores distintos. Um exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é composto pelos indicadores de escolaridade, esperança de vida ao nascer; renda *per capita*, entre outros que serão destacados quando estudarmos esse índice.

Entre as dificuldades encontradas para a realização dessa pesquisa podemos destacar três principais obstáculos: a escassa bibliografia sobre habitação em Campos dos Goytacazes; a insuficiente sistematização de dados das políticas implementadas pelos Municípios, que acreditamos dever-se ao caráter recente da experiência de municipalização de políticas habitacionais; e à ausência de resposta da prefeitura de Campos ao questionário de uma das pesquisas pioneiras sobre o assunto, *A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente*, realizado pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/UFRJ – FASE, que certamente contribuiria com valiosos dados para essa dissertação. As dificuldades foram superadas com ampla revisão bibliográfica e com a busca de fontes alternativas de dados.

O estudo tem por objetivo, sobretudo, responder a duas questões principais, quais sejam: os indicadores socioeconômicos mostram-se valiosos aos Municípios na sua nova tarefa de tratar das políticas habitacionais? Campos dos Goytacazes acompanhou a tendência de municipalização das políticas habitacionais iniciada a partir dos anos 90? Para responder tais questões a dissertação conta com quatro capítulos. No primeiro capítulo discorremos sobre a evolução legal da habitação no Brasil, realizando um breve histórico da política habitacional brasileira; enfocaremos os Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, que influenciaram as diretrizes da questão habitacional na Constituição de 1988; a seguir nos deteremos a compreender a própria Constituição de 1988 e a descentralização política e a municipalização da habitação trazidas por ela; em seguida, compreenderemos o Estatuto da Cidade, de 2001, marco regulatório da municipalização do problema habitacional, bem como teceremos algumas considerações acerca do instrumento de regulação denominado Plano Diretor. Acrescentamos, por fim, a composição das principais políticas e programas do Ministério das Cidades, criado em 2003, onde

destaca-se a visão da habitação integrada aos principais elementos que compõem a vida urbana, quais sejam: saneamento e transportes.

No segundo capítulo, observaremos os indicadores socioeconômicos, tomando por base a sua importância na formulação de políticas habitacionais. Nesse capítulo conceituaremos indicadores sociais e apresentaremos alguns sistemas e critérios de classificação dos mesmos. Além disso, enfocaremos o papel dos indicadores como ferramentas na implementação de políticas públicas e de políticas habitacionais. Logo após, levantaremos indicadores clássicos em relação à política habitacional e indicadores que entendemos pertinentes para a consecução dessas políticas. Utilizaremos como demonstração empírica em relação à importância do cruzamento de diversos indicadores, a experiência do Programa de Indicadores Urbanos do Habitat.

No capítulo três passaremos a esboçar o histórico e as características do Município de Campos dos Goytacazes. A apresentação desse panorama será imprescindível para a compreensão do objeto do nosso estudo, qual seja: analisar os indicadores socioeconômicos de Campos dos Goytacazes, que é o *locus* dessa pesquisa, com vistas a verificar a municipalização das políticas habitacionais. No final do capítulo estudaremos o Município como centro de crescimento da Região Norte Fluminense, à luz da teoria da escola francesa. A opção por analisar o caráter de centro de crescimento da cidade de Campos dos Goytacazes no final desse capítulo deve-se à necessidade da prévia compreensão das características do município para enquadrá-lo nessa categoria.

No quarto e último capítulo abordaremos as políticas habitacionais implementadas em Campos dos Goytacazes após 1988 e analisaremos indicadores socioeconômicos do Município, através de variadas fontes, visando verificar se a tendência de municipalização dessas políticas, destacada no primeiro capítulo,

mostra-se vigente no *locus* estudado. Além disso, demonstraremos a importância de uma multiplicidade de indicadores para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação.

Nas considerações finais, apontaremos as constatações identificadas na análise dos indicadores socioeconômicos de Campos dos Goytacazes, em relação às políticas habitacionais desenvolvidas pelo Município, e sugeriremos caminhos norteadores que o Poder Público local poderá seguir para a solução de problemas habitacionais encontrados no Município.

I. A EVOLUÇÃO LEGAL DA HABITAÇÃO NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

1.1 – BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

O problema habitacional no Brasil remonta ao fim do século XIX, por um conjunto de fatores que marcaram o início da urbanização e da industrialização das principais cidades brasileiras. Questões econômicas, políticas e culturais interferiram na distribuição espacial das cidades, causadas em grande parte pela abolição da escravatura em 1888, o fortalecimento do trabalho assalariado e conseqüentemente o surgimento de novos mercados consumidores, a derrocada do café, a inauguração de indústrias, além da Proclamação da República em 1889 (TASCHNER, 1996).

A abolição da escravatura significou um aumento considerável da população das cidades brasileiras, principalmente nos pólos da Região Sudeste (TASCHNER, 1996). Segundo Reis (2000), a sociedade ideal referente às relações raciais seria aquela em que as características raciais das pessoas fossem socialmente irrelevantes, ou seja, que as oportunidades relativas às condições materiais de vida não estivessem condicionadas por sua inclusão neste ou naquele grupo racial. No entanto, no contexto do fim do século XIX, a mão de obra escrava e negra sofreu com a pauperização e também com a discriminação, e num primeiro momento ficou relegada a moradias nos centros das cidades, sob condições precárias.

Nos moldes do que ocorreu com a população negra, ex-escrava, a população formada por imigrantes estrangeiros também rumou às cidades brasileiras para trabalhar, fixando-se no espaço urbano. Parte da classe operária, nesta época, encontrou moradia nos centros das cidades, dividindo-se entre cortiços e vilas operárias, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

A década de 1930 foi marcada pela passagem do modelo econômico agro-exportador para o modelo urbano-industrial. Nesta época há uma remodelação da relação cidade-campo, alterando a paisagem da urbanização brasileira. Esse período é marcado pelo avanço da industrialização e pelo deslocamento do centro dinâmico da economia para área urbana, que provocou, entre outros, um grande problema econômico-social: o crescente descompasso entre a declinante disponibilidade de espaço habitável e sua elevada demanda.

Data da década de 1930 a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões e da década de 40, a Fundação da Casa Popular. A política habitacional volta-se para a aquisição da casa própria. Nesse mesmo período tiveram início os programas de erradicação de favelas nas cidades do Rio de Janeiro (AZEVEDO, 1996).

Entre as décadas de 1920 e de 1940 a expansão da urbanização brasileira aumentou, se comparado ao período anterior (passando de 6,8% para 10,7%). Em 1940, a taxa da urbanização atingiu 31,24%, com a população urbana passando de 4.552.000 pessoas em 1920 para 6.208.699 em 1940 (SANTOS, 1994).

Segundo Oliveira & Texeira (1986) as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, sendo a primeira forma de intervenção do Estado na habitação, estimularam a construção de casas para associados do seguro social ou empréstimos dirigidos aos mesmos para compra ou construção de casa própria, com juros anuais abaixo de 10% e a longo prazo. Nos termos de Póvoa (2002, p. 11):

Esses programas habitacionais funcionavam em paralelo com o sistema de seguro social e eram tidos, inicialmente, como uma forma de investimento das reservas financeiras dos IAP. Essas eram constituídas de recursos provenientes das contribuições do Estado, do empregador e do empregado, dentro de um modelo tripartite (sic) e paritário, que definia a equiparação dos valores das contribuições das três fontes.

Em 1946 surge a Fundação da Casa Popular (FCP), no governo de Gaspar Dutra, sendo um órgão federal, e procurando tratar a moradia em sentido mais amplo, compreendendo também obras de infra-estrutura urbana. Porém, a amplitude da política foi limitada, devido à escassez de recursos, restringindo-se apenas à produção habitacional. Conforme Andrade & Azevedo (1982) na criação do programa estabeleceu-se que 1% do valor dos imóveis adquiridos, com valor igual ou superior a cem mil cruzeiros, funcionaria como fundo de recursos da fundação. Outras fontes de renda seriam ainda doações e transferências do tesouro.

As metas propostas pela Fundação da Casa Popular não foram cumpridas, além de, segundo Andrade & Azevedo (1982), serem metas “irrealistas e pretensivas”. De sua criação até 1964, data de sua extinção, a FCP não chegou a construir 17.000 unidades².

As intervenções estatais brasileiras no setor habitacional restringiram-se a ações pontuais, contribuindo timidamente para evitar o agravamento dos problemas urbanos e o inchaço populacional. A concessão de financiamentos públicos para habitação, no período de 1930 até 1964 representou apenas um total de 171.140 unidades³.

Entre os anos de 1940 e 1950 a urbanização no Brasil ganhou maior relevo e notou-se o crescimento demográfico nas cidades médias e grandes, incluindo,

² CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Documento de Política Nacional de Habitação*, 2002 p. 5.

³ *Ibid*, 5.

naturalmente, as capitais dos Estados. Nessa época prevalece a lógica da industrialização. Nas palavras de Santos (1994, p. 27) o termo industrialização:

[...] não pode ser tomado aqui, em sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização.

Entre 1940 e 1960 o índice de urbanização brasileira passou de 26,35% para 45,52%, com a população urbana dando um salto de 10.891.000 para 31.956.000 (SANTOS,1994). A esse incremento populacional correspondeu um aumento do número de assentamentos irregulares e uma extensão das malhas urbanas de forma não planejada. Em 1964, visando minimizar os problemas urbanos e habitacionais, o Governo Federal implanta um modelo institucional que vinha sendo delineado, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O Banco era o órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) criado através da Lei n.º 4.380 de 1964.

O modelo de política habitacional implantado estava centrado num conjunto de características que marcaram a concepção dominante de política habitacional dos anos que se seguiram. Entre tais características, podemos destacar:

- a) estabelecimento de um sistema de financiamento que captava recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS – criado em 14 de setembro de 1966, através da Lei n.º 5.107, sendo constituído por 8% do valor dos salários mensais dos trabalhadores com carteira assinada e depositados pelo empregador em uma conta específica – e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE);

- b) formação e operacionalização de um conjunto de programas federais que delinearam as diretrizes gerais a serem implementadas nas regiões, pelo Executivo;
- c) criação de uma agenda de redistribuição de recursos, pelo órgão central;
- d) estabelecimento de uma rede de agências locais, responsáveis pela operacionalização das políticas.

Segundo Andrade & Azevedo (1982) o BNH trouxe algumas inovações à política habitacional brasileira, posto que previa a correção monetária dos financiamentos e pretendia articular o setor público financiador e o setor executor da política, a esfera privada.

A crise econômica que assolou o país no princípio da década de 1980 atingiu também o SFH. A conjuntura econômica marcada pela aceleração do processo inflacionário, desemprego e inadimplência, desestabilizou o equilíbrio financeiro do sistema. De acordo com Póvoa (2002) os mutuários não conseguiam acompanhar as indexações das prestações, pois seus salários encontravam-se defasados, o que contribuiu para que a inadimplência aumentasse cada vez mais, principalmente entre a população de baixa renda.

A crise do SFH tornava-se insustentável. Nesse ínterim destacamos a distorção do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Esse fundo era composto por contribuições dos agentes financeiros e mutuários e era destinado para sanar o saldo devedor residual dos financiamentos imobiliários do SFH. Conforme informação da Caixa Econômica Federal, a partir de 1980, o Sistema sofreu com uma seqüência de sub-reajustes das prestações, resultando no “rombo” do FCVS, devendo ser coberto pelo governo. A dívida do FCVS atingiu a cifra de R\$

67,4 bilhões, sendo R\$ 58.0 bilhões para contratos já liquidados e R\$ 9,4 bilhões para financiamentos ainda ativos.

O SFH financiou de 1964 a 1986 cerca de 4,4 milhões de unidades⁴. O incremento das moradias urbanas no período de 1960 a 1985 foi de 16,6 milhões de unidades. A produção total do BNH, portanto, representou 27% desse montante⁵.

O SFH foi dividido em dois subsistemas, com base nas suas principais fontes de recurso, o SBPE e o BNH – FGTS. O SBPE servia para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtores, que se responsabilizavam pela venda dos imóveis aos consumidores finais, que eram basicamente das classes média e alta. Esses consumidores, por sua vez, se responsabilizavam pelo pagamento do empréstimo, tornando-se mutuários do sistema (SANTOS, 1999). No segundo caso, ou seja: por arrecadação do FGTS, a destinação prioritária era a construção de casas de interesse social, englobando conjuntos populares e cooperativas (AZEVEDO, 1995).

É importante salientar que a classe média foi a maior beneficiada pelo SFH (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Destacamos que somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas durante todo o período de vigência do sistema foram destinadas à habitação de interesse social. Segundo Santos (1999), tendo em vista que o valor médio dos financiamentos de interesse social foi inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes mais abastadas, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total foi direcionada às classes populares.

O BNH foi finalmente extinto em 1986, e suas funções foram pulverizadas por inúmeros órgãos sucessivamente, como: Ministério do Interior; Ministério do Desenvolvimento Urbano; Ministério do Bem-Estar Social; e a Secretaria Especial de

⁴ Fontes: Até 1973 – dados do FGTS extraídos da média dos relatórios do BNH; de 1973 a 1986 – dados de relatórios da ABECIP.

⁵ Fontes: Censo populacional do IBGE de 1960 e PNAD de 1985.

Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU). O papel de agente operador do FGTS coube à Caixa Econômica Federal e a regulamentação de aplicações dos depósitos de poupança foram passados ao Banco Central do Brasil - BACEN.

A experiência do BNH, como dito acima, deixou heranças na política habitacional brasileira, como por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, e ainda a perspectiva de que realizar política habitacional é tão-somente construir conjuntos (CARDOSO, 2003).

Na segunda metade dos anos 80 a crise do SFH e a extinção do BNH deixaram um “vazio” nas políticas habitacionais, acarretando uma desarticulação da instância federal, uma fragmentação institucional, a perda da capacidade decisória, e a redução drástica dos recursos disponibilizados para investimentos em habitação (CARDOSO, 2003).

A política habitacional do Governo Collor foi pautada por práticas clientelistas e favorecimentos pontuais, como, por exemplo, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em 1990. Esse Plano se destinava a financiar programas de construção e unidades de oferta de lotes urbanizados, para famílias com renda até 5 salários mínimos, em caráter emergencial. Estavam previstas aproximadamente 245.000 unidades habitacionais em 180 dias, através da contratação de empreiteiras privadas. Azevedo (1995, p. 302) aponta os resultados do PAIH:

A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por dezoito meses; o custo unitário médio foi [...] bem superior ao previsto [...] ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas [...] o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação.

O Governo Itamar Franco, em 1994, lançou os programas *Habitar Brasil* e *Morar Município*, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto os investimentos não foram suficientes para corresponder às expectativas do Governo, devido principalmente à contensão de gastos causados pelo Plano Real (CARDOSO, 2003).

O primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997) reorganizou as instituições que tratavam o tema. Extinguiu o Ministério do Bem- Estar Social e criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), dentro do Ministério do Planejamento e Orçamento (OLIVEIRA, 2000). Foram criadas novas linhas de financiamento, baseadas nos projetos dos Governos Estaduais e Municipais. O resultado, no entanto, foi limitado, pois sofreu forte influência do ajuste fiscal promovido pelo Plano Real (CARDOSO, 2003).

Ressaltamos que em 1998 as regras de utilização do FGTS foram modificadas e houve impedimento de seu empréstimo para outros níveis do Governo. Além disso, os recursos do Orçamento Geral da União foram abalados na busca de superávits nas contas públicas. Em 2000, o Governo Federal baixou um Decreto estabelecendo que a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano iria contar apenas com 16,7% dos recursos originalmente previstos.

Como vimos, no período considerado, ou seja, da década de 1930 até a década de 90, as políticas federais de habitação foram marcadas pela sazonalidade de projetos e órgãos, o que em grande medida impediu a efetividade, eficiência e eficácia dos programas⁶. Essa instabilidade atingiu de forma mais intensa as classes

⁶ A efetividade de políticas refere-se ao exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, já a eficácia de políticas, à avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. A avaliação de

populares, que acabam sendo expulsas dos centros das cidades e concentram-se nas periferias, gerando bolsões de pobreza e a perpetuação dos assentamentos irregulares.

Ainda nesse capítulo, em tópico distinto, abordaremos o Ministério das Cidades, implementado no ano de 2003, que consiste numa das mais atuais políticas públicas federais voltadas para o problema habitacional e urbano.

1.2 - TRATADOS INTERNACIONAIS RATIFICADOS PELO BRASIL

No tópico a seguir trataremos da Constituição de 1988, norma responsável pela inserção no panorama legal brasileiro das questões da descentralização política e da municipalização das políticas habitacionais. Ocorre que, muito do teor de nossa atual Constituição é proveniente de preceitos previamente discutidos por Tratados e Convenções Internacionais.

A partir de agora elencaremos alguns dos Pactos dos quais o Brasil é signatário. Trabalhar essa questão mostra-se relevante, visto que o mote desse estudo, ou seja, a municipalização das políticas habitacionais, pode ser atribuído a tais documentos, visto que, os mesmos, de forma contumaz, influenciaram a diretriz assumida pelo Estado brasileiro a partir da Carta de 1988.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, em seu artigo XXV afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de

eficiência de políticas, por sua vez, avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (ARRETCHE, 1999).

seu controle, marcando a implementação dos Estados de Bem-estar Social – *welfare state* – nas sociedades capitalistas. A lacuna gerada pelo fato de não apresentar caráter vinculante foi preenchida por alguns tratados internacionais, que obrigariam os Estados que os ratificassem a obedecer a seus dispositivos.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. O artigo 11 deste pacto enuncia:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O monitoramento deste pacto é feito através do envio periódico de relatórios pelos Estados-partes ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído pelo Conselho Econômico e Social da ONU.

A Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, no artigo 14, alínea h, afirma que os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. Essa convenção foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979 e ratificada pelo Brasil em primeiro de fevereiro de 1984.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, no artigo 27, mostra que os Estados-partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social e, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação. Adotou-se esta convenção em 20 de novembro de 1989 e o Brasil a ratificou em 20 de setembro de 1990.

O Pacto de San José da Costa Rica foi adotado em 22 de novembro de 1969 e ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Este pacto faz parte do sistema regional de proteção, abrangendo vários países americanos. Em seu artigo 26, enuncia que os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas para que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam progressivamente efetivados, com a utilização de todos seus recursos disponíveis. Isso inclui o direito à habitação. Apresenta força vinculante àqueles Estados que o ratificarem.

1.3 – CONSTITUIÇÃO DE 1988: A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E A MUNICIPALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO

Na história das Constituições brasileiras pode-se observar uma alternância entre centralização e descentralização administrativas, essa nos períodos mais democráticos e aquela nos períodos mais autoritários (OLIVEIRA, 2000). As Constituições demonstram conjunturas institucionais de uma sociedade, e em última instância, refletem as disputas políticas dos diversos segmentos sociais, em busca de consenso para a redação dos artigos constitucionais.

Em 05 de outubro de 1988, promulgou-se uma nova Constituição, que estabeleceu como fundamentos do Estado brasileiro a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Como objetivos fundamentais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem estar de todos, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (arts. 1.º a 3.º). Além disso, os municípios foram alçados à condição de “entes da federação”, o que significou maior autonomia administrativa e financeira. O caráter descentralizador da Constituição de 1988 acompanhou a marcha de redemocratização do país. A proposta da Carta foi pontuada pela descentralização fiscal e pelo enfraquecimento do poder central (SERRA & AFONSO, 1999).

Nesse sentido, SANTOS (2001, p. 36) afirma:

A autonomia financeira seria resultante da elevação das transferências obrigatórias proporcionadas pela autonomia administrativa que possibilitaria aos municípios a administração de sua política fiscal, o estabelecimento de alíquotas diferenciadas dos impostos de sua competência, a criação de taxas e de contribuições e, mais recentemente, pela constitucionalidade na aplicação do regime de progressão do imposto predial e territorial urbano.

A descentralização política, que delega poderes para unidades locais de governo, é um fenômeno recente não apenas brasileiro. Segundo Dillinger (1995), das 75 economias em transição e em desenvolvimento, com população acima de 5 milhões de habitantes, apenas 12 não iniciaram seu processo de descentralização política. As nações que possuem vastas extensões territoriais e que conhecem disparidades regionais, em sua maioria, adotam o sistema federativo, permitindo gerir de forma mais eficiente as peculiaridades de cada região. Entre os 8 países do globo com maior extensão territorial, 7 são federações: Argentina, Austrália, Brasil,

Canadá, Índia, Rússia e Estados Unidos. Além desses, outros países organizados em federações ou confederações são: Áustria, Alemanha, Suíça, México e Bélgica (ASENSIO, 2000).

A descentralização das políticas públicas vem sendo defendida como instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos e na alocação mais eficiente dos gastos públicos, em um contexto pautado pelo debate sobre o papel do setor público na economia (SANTOS, 2001).

As experiências de descentralização política, como vimos acima, abrangem os mais diversos países, sendo eles desenvolvidos ou não. Essa tendência está ligada a pressões políticas associadas à globalização. O modelo econômico hegemônico atualmente sobrecarrega os governos centrais com políticas de ajuste fiscal, causando a transferência residual das demandas sociais para as esferas locais de governo. Nesse sentido Jameson (2001, p. 18) observa que:

[...] a criação de um mercado efetivamente livre de governo envolve uma enorme intervenção governamental e, de fato, um aumento do poder de um governo centralizado. O mercado livre não cresce naturalmente: precisa ser criado através de meios legislativos drásticos e de outras medidas intervencionistas.

Prosseguindo na mesma linha de pensamento, a globalização constitui uma tendência dominante e inegável, no entanto a globalização não é geral. É preciso distinguir os produtos eminentemente globais das relações cotidianas e do espaço local. Surge a necessidade de refletirmos sobre a visão de que “tudo se globalizou”, visando uma melhor compreensão de como os diversos espaços de nosso desenvolvimento se articulam, com ambos apresentando problemas e oportunidades (DOWBOR, 1994).

Retomando a análise acerca da Constituição de 1988, a partir dela os governos sub-nacionais, em particular os municípios, assumiram uma função de destaque na formulação e implementação de políticas públicas nas áreas sociais e de desenvolvimento local. Como afirma Almeida (1996, p. 16) no final dos anos 1980, ocorre uma “passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado, construído sobre o regime autoritário, para alguma modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão se definindo”. O federalismo cooperativo ao qual o autor se refere perpassa ações conjuntas de diversos níveis de governo, em termos principalmente de recursos. Isso quer dizer que os municípios, ao encamparem as citadas novas atribuições, depararam-se com dificuldades econômicas e financeiras, mesmo com o aumento de transferência de recursos da União e dos Estados para os mesmos, determinada pela atual Constituição. Corroborando a afirmação anterior, Biasoto Júnior & Oliveira (1999) afirmam que houve uma “reação” do Governo Federal à perda de recursos trazida pela descentralização, fazendo-o adotar medidas como: redução de gastos, por intermédio da diminuição de transferências negociadas com Estado e Municípios; restrição do crédito a Estado e Municípios; implementação de tributos e aumento de alíquotas de contribuições que não tem compartilhamento obrigatório.

No que tange à moradia, a Constituição brasileira de 1988, até o ano 2000, não a previa expressamente como um direito, embora já estabelecesse como dever do Estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX). Esse dever de construir moradias certamente decorre de ter o Estado brasileiro, como um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” (art. 2º, III), e como objetivos “construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e promover o bem de todos” (MAIA, 2000). A aprovação da Emenda

Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, corrigiu em certa medida a lacuna relacionada à questão da habitação. A emenda em tela reconhece o direito de moradia como um direito social. Porém a sociedade clamava por um instrumento jurídico que desse suporte inequívoco à ação dos governos municipais no enfrentamento das questões urbanas, sociais e ambientais provenientes do problema habitacional que afligia as cidades brasileiras. Havia ainda a necessidade de regulamentação de competências e diretrizes da gestão das cidades e da regularização fundiária.

A resposta às demandas da sociedade civil viria, após 10 anos de tramitação, em 10 de julho de 2001, através da Lei n.º 10.257, o chamado Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana. Esse assunto será melhor trabalhado no item seguinte.

1.4 - ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade veio regulamentar a Constituição Federal de 1988, após um longo e árduo processo de tramitação nas casas do Congresso Nacional, porém seu histórico remete a épocas mais remotas. Desde 1977 tramitava no Congresso Nacional um projeto de lei vinculado ao desenvolvimento urbano, que foi modificado em 1983. Tratava-se da continuidade de uma política instituída pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), onde se situava a política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH). Àquela época o cunho populista da proposta reduziu as possibilidades de tratamento da questão habitacional de forma satisfatória (MENDONÇA, 2004).

O processo de redação do texto final do Estatuto da Cidade, na Câmara dos Deputados, passou por quatro comissões que analisaram o PL. 5.788, de 1990,

sendo elas: Comissão de Economia, Indústria e Comércio; Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; e Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

A lei de 2001 encontrou um país marcado por um índice de urbanização em crescimento acelerado, e com uma concentração populacional grande nas áreas metropolitanas. O índice de urbanização subiu de 31% em 1940, para 81 % em 2000. Dos 5.510 Municípios brasileiros, 75% possuem menos de 20.000 habitantes, enquanto 49 cidades, das quais 12 regiões constituem-se em regiões metropolitanas, têm 47 % do total da população.⁷

O Estatuto, apesar de trazer expectativas positivas para o alcance da ampliação da justiça social voltada à cidade, significou o início de um caminho para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito a cidades sustentáveis, envolvendo, como o próprio texto aponta, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O caminho deverá necessariamente ser complementado, posto que praticamente todos os instrumentos estabelecidos no Estatuto exigirão a edição de leis municipais que os implementem. Portanto, a nova lei traça diretrizes, regras básicas e apontamentos para uma série de atribuições de competência dos Municípios.

O Estatuto da Cidade, dessa forma, constitui-se em uma norma geral, no sentido do art. 21, XIX, da Constituição Federal, que determina ser competência privativa da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação. Assim, não há interferência na autonomia dos municípios, visto

⁷ GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade e a Política Habitacional. In: *Revista Proposta*, dez./fev. de 2002/ 2003, n.º 95, p. 43.

que à União compete apenas traçar normas gerais, e não formular políticas locais, que são de competência dos Municípios.

Dentro da proposta deste estudo, elencaremos as principais implicações e princípios trazidos pela nova lei, no que tange detidamente à habitação. Vejamos:

- a) garantia do direito à moradia – esse direito é reconhecido como um dos fundamentais relacionados à pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos;
- b) planejamento do desenvolvimento das cidades, bem como da distribuição espacial da população, objetivando corrigir as distorções do crescimento urbano – tal planejamento, mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar os conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização, sobretudo, no campo habitacional;
- c) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, etc – tal preceito tem por escopo a correta utilização do solo e dos imóveis urbanos, o que, a longo prazo, poderá interferir na problemática habitacional, ao racionalizar áreas subutilizadas ou ociosas.
- d) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a

situação socioeconômica da população e ambientais – Essa diretriz visa a efetivar o direito à moradia da população nacional que vive em condições precárias e juridicamente frágeis.

- e) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais – o excesso de formalidades legais pode causar dificuldades na oferta de lotes e moradias pelo mercado formal.

A Constituição de 1988 já definia como obrigatórios os Planos Diretores para as cidades com população acima de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade reforça essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como a ferramenta básica da política de desenvolvimento e expansão urbana (arts. 39 e 40). A inovação trazida pelo Estatuto, no que tange ao Plano Diretor, é sua obrigatoriedade também para Municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; áreas de interesse turístico; ou em áreas que sofrem ou potencialmente podem vir a sofrer impactos ambientais.

O Plano Diretor regula os critérios para verificação do respeito à função social da propriedade, a fim de alcançar os objetivos da política urbana, quais sejam garantir condições dignas de vida urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades. Esse instituto pretende atender e proteger as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, mediando a litigiosidade dos conflitos urbanos, o apacramento de situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades de baixa renda e, de forma geral, reduzir as desigualdades sociais.

A concentração populacional nas cidades ocasiona a formação de assentamentos precários para fins de moradia, com padrões baixos de qualidade de

vida, para uma fatia considerável desta população. A existência de favelas, loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias e os cortiços e habitações coletivas, em condições precárias, nas regiões centrais das cidades, evidenciam a necessidade de uma política de regularização fundiária. Uma política dessa natureza não se baseia apenas na aplicação de instrumentos legais, como a disposta no artigo 183 do Estatuto. É fundamental observar que vivemos numa sociedade, onde ter acesso aos direitos significa estar inserido no mercado e possuir poder aquisitivo suficiente para garantir sua sustentabilidade (GRAZIA, 2002). Ainda segundo Grazia (2002), duas questões são fundamentais para discutir processos de regularização fundiária. A primeira é a abrangência do termo regularização, posto que ela significa a garantia dos direitos básicos de habitação, infra-estrutura básica, serviços urbanos e de acesso e direito à cidade. Portanto, faz-se necessário criar condições adequadas de habitabilidade e de integração do assentamento ao conjunto da cidade. A segunda questão refere-se à participação da população no processo de regularização, desde a formulação até a execução do enfrentamento da informalidade. Tal participação será de grande valia na definição de prioridades e no levantamento de informações e documentações existentes sobre o assentamento.

1.4.1 – Plano Diretor

A incorporação de um capítulo específico sobre política urbana na Carta de 1988, estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (artigo 29, inciso X) e, ao mesmo tempo, articulando-se às ações promovidas pelo governo federal.

Ao longo dos anos 90, várias foram as prefeituras que iniciaram o processo da política de desenvolvimento urbano e de elaboração do Plano Diretor, valendo-se dos preceitos constitucionais de 1988 e com o resgate do planejamento urbano em novas bases. Dentre as experiências, aponta-se a do município de Santos, onde o poder público municipal propôs e buscou implementar instrumentos reguladores da produção do espaço urbano na perspectiva da ampliação do direito à cidade, dentro de um processo democrático de discussão e participação sociais (CARVALHO, 1999).

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana.

Sem perder o caráter municipalista, o Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do plano diretor, estabelecida genericamente na Constituição de 1988, aos municípios com população superior a 20 mil habitantes. Assim, o Plano Diretor é também obrigatório aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, às áreas de especial interesse turístico e às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além das situações em que o poder público municipal pretende utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição, qual seja, exigir, mediante lei específica incluída no Plano Diretor, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Como pode ser visto, esse primeiro capítulo é destinado, sobretudo, a retratar a evolução legal da habitação no Brasil. Para tanto, realizamos um breve histórico da política habitacional brasileira, perpassando pelos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, que influenciaram as diretrizes da questão habitacional na Constituição de 1988; pela própria Constituição de 1988; pelo Estatuto da Cidade, de 2001, marco regulamentador da municipalização do problema habitacional; e apontamos algumas considerações acerca do instrumento de regulação denominado Plano Diretor. A partir de agora, teceremos algumas considerações sobre a composição e as principais políticas e programas do Ministério das Cidades, criado em 2003, vez que esse órgão representa uma inovação política, de cunho federal, o que significa uma exceção na realidade descentralizada em que a habitação se encontra.

Dessa forma, abordar o Ministério das Cidades é imprescindível ao enfoque político que pretendemos dar ao primeiro capítulo desse trabalho. Ratificamos nosso pensamento sobre o Ministério como uma conquista política, por meio do discurso da União Nacional por Moradia Popular, que o considera como “[...] um avanço para a consolidação das lutas por uma gestão participativa na construção das políticas urbanas, [...] um acúmulo histórico das lutas sociais de nosso país”⁸

1.5 – O MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades tem como missão promover a inclusão social através da articulação, da implantação e da implementação de programas e ações destinados a universalizar o acesso da população urbana à habitação digna, ao saneamento e à mobilidade que é dada pelo trânsito e transporte públicos. A

⁸ Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12 de março de 2004.

articulação de ações pretende se dar em parceria com todas as esferas do Poder Público e da sociedade.

Os principais programas e ações do Ministério são:

- execução de 29 projetos de urbanização de favelas, para beneficiar 31.055 famílias, em 28 capitais e municípios das regiões metropolitanas de 17 Estados brasileiros;
- execução de 1600 obras de habitação, infra-estrutura urbana e saneamento em 660 Municípios dos 26 Estados do país;
- liberação de recursos para início das obras da rede de abastecimento de água de Guaribas (PI);
- liberação de recursos para início das obras e realocação das famílias da favela Brasília Teimosa, em Recife (PE);
- coordenação de grupo interministerial para racionalizar as ações do governo federal na área de Saneamento Ambiental;
- formação de grupo de trabalho com as entidades empresariais de financiamento e de construção civil, para ampliar a oferta de crédito e de moradia às famílias com renda mensal entre cinco (05) e dez (10) salários-mínimos;
- coordenação do processo de realização das conferências municipais, estaduais e nacional das cidades e de formação dos conselhos das cidades também nos três níveis federativos;
- lançamento de projeto piloto para moradia em assentamentos rurais; e
- revisão dos programas habitacionais para desburocratizar sua execução e favorecer a população de baixa renda.

O Ministério das Cidades compõe-se da Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Os principais programas da primeira são:

- Carta de Crédito: a Carta de Crédito Individual financia, para pessoas físicas, a aquisição de imóvel novo ou usado, a construção em terreno próprio e a reforma de moradias, beneficiando famílias com renda mensal de até 12 salários-mínimos. A Carta de Crédito Associativa disponibiliza a pessoas jurídicas, com renda mensal de até 20 salários mínimos, financiamento para a construção de moradias. Os recursos emprestados são do FGTS e o programa prevê, em todas as modalidades, contrapartida dos mutuários;
- Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH): beneficia pessoas físicas com renda de até R\$ 580,00, complementando o valor de compra da moradia. Subsidia também a aquisição de moradia para quem ganha até R\$ 1.000,00 por mês;
- Arrendamento Residencial (PAR): beneficia famílias com renda mensal de até seis (06) salários-mínimos, disponibilizando crédito para aluguel com opção futura de compra e para a construção de moradias destinadas a arrendamento em regiões metropolitanas, capitais e centros urbanos com população igual ou superior a 100.000 habitantes. Empresas e entidades podem ter acesso aos financiamentos, cujos recursos provêm de vários programas e fundos federais;
- Habitar Brasil/BID (HBB): atende preferencialmente famílias com renda de até três (03) salários-mínimos, moradoras em assentamentos subnormais, financiando ações integradas de habitação, saneamento,

infra-estrutura, trabalho social, cursos profissionalizantes e geração de trabalho e renda. O HBB também apóia a modernização institucional dos municípios para que atuem na melhoria das condições de moradia das famílias de baixa renda. O programa é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com contrapartida dos Estados, Distrito Federal, municípios de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e capitais;

- Pró-Moradia: beneficia especialmente famílias com renda mensal de até três (03) salários-mínimos, financiando obras e serviços de melhoria das condições de moradia, infra-estrutura e saneamento básico. Os recursos - do FGTS - são emprestados a Estados, Municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações;
- Morar Melhor: beneficia grupos de famílias com renda mensal de até três (03) salários-mínimos, residentes em localidades urbanas e rurais, mediante a produção de moradias e a urbanização de áreas. Em caráter complementar, o programa financia a compra de cesta básica de materiais para a construção de moradias. O financiamento pode ser contratado pelos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Os recursos são do Orçamento Geral da União, com contrapartida dos estados, municípios e Distrito Federal.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), por sua vez, objetiva estimular, articular e apoiar uma rede de parceiros, por meio de processos participativos e democráticos, contribuindo para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e transformando

a cultura de exclusão territorial das cidades brasileiras. Para o cumprimento de tais missões, a SNPU conta, sobretudo, com os seguintes programas e ações:

- Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários: essa ação tem por alvo o apoio aos municípios na prevenção de desastres sócio-ambientais. Segundo informações do próprio Ministério⁹, vários municípios brasileiros já contam com programas de prevenção de riscos que, baseados na mobilização ativa das comunidades envolvidas, têm se mostrado eficientes na redução do número de vítimas fatais por ocasião das chuvas intensas. A intenção da Secretaria é apoiar essas práticas municipais bem sucedidas e estendê-las para os municípios mais vulneráveis do país, estabelecendo um conjunto de ações preventivas que, articuladas entre os diversos níveis de governo e a sociedade, evitem o ciclo de tragédias que se repetem a cada período chuvoso em várias das áreas urbanas do território nacional;
- Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais: esse programa destina-se a implementar ações integradas de recuperação e reutilização de áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas, insalubres e deterioradas, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários;
- Programa de Regularização Fundiária: a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável está sendo formulada sob coordenação do Ministério das Cidades, em conjunto com os Ministérios da Justiça, do Meio Ambiente, a Secretaria de Patrimônio

⁹ Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 12 de março de 2004.

da União (Ministério do Planejamento) e a Defensoria Pública. O programa tem o sentido básico de apoiar, complementar e/ou suplementar a ação dos governos municipais. A regularização fundiária é um passo importante, principalmente para a população menos favorecida economicamente, que é obrigada a se fixar em terrenos informais e irregulares, cuja legislação urbanística e ambiental não disponibilizou para o mercado formal. Essa população se torna “invisível” para o planejamento e para as leis, o que a torna vulnerável às políticas clientelísticas (ROLNIK & FERNANDES, 2004). A política de regularização fundiária do Governo Federal tem como pressupostos o reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais; a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na regulação da ordem urbanística; a compreensão da natureza curativa dos programas de regularização; a necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica; e o reconhecimento da participação popular efetiva em todas as etapas dos processos de regularização.

Como vimos nesse capítulo, a questão habitacional, a partir de 1988 e com mais ênfase através do Estatuto da Cidade, em 2001, passou a integrar a agenda de compromissos e ações dos Municípios. Apesar das diretrizes serem traçadas pelo Governo Federal, as políticas propriamente ditas partem do Poder Público local, sendo estas as que efetivamente interferirão no cotidiano das cidades. Essa atribuição agregada às competências municipais constitui uma novidade na estrutura política nacional e para que seja desenvolvida adequadamente, faz-se necessária a utilização de diversos instrumentos norteadores de políticas públicas. Durante as

pesquisas para a concepção desse trabalho, notamos que os indicadores socioeconômicos são de suma relevância para a formulação dessas políticas. No capítulo seguinte tal perspectiva será analisada detidamente, enfocando o valor dos indicadores em relação às políticas habitacionais, assim como buscando compreender em que consistem tais indicadores.

II - OS INDICADORES SOCIOECONOMICOS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS

Em meados dos anos 1960, com as publicações dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social Report*, elaborados sob encomenda do governo americano, deu-se a inauguração de um processo marcado por um imenso esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem estar e da mudança social, no mundo. Tal processo foi denominado de Movimento de Indicadores Sociais (JANNUZZI, 2001). Os sistemas de produção e disseminação de estatísticas públicas tomaram novas dimensões investigativas e passaram a produzir relatórios sociais de forma sistemática. O período foi marcado pela esperança de que a organização de abrangentes indicadores sociais fizesse com que os governos nacionais orientassem de forma mais eficaz suas ações.

Segundo Rattner (2003) a ênfase crescente na elaboração de indicadores sócio-econômicos vem inserir-se numa corrente de pensamento positivista que atribui ao planejamento características de ampla solução para os processos de mudanças sociais. A quantificação e mensuração são vistas como instrumentos de garantia de uma abordagem objetiva, neutra e racional, equivalente em rigor científico à verificação empírica de hipóteses, na área das disciplinas exatas. Para Rattner (2003, p. 7) o planejamento, baseado em indicadores, constitui um ato político, eivado de valores de grupos específicos, assim:

(...) o planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não tendem, necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual. As contradições e resultados negativos de muitos planos não podem ser explicados apenas pela falta de indicadores mais precisos – as próprias metas, objetivos e valores que orientam sua elaboração e execução devem passar pelo crivo da análise crítica, em que as relações de poder e os interesses conflitivos constituem parâmetros de avaliação. Conseqüentemente, a insistência na neutralidade e no caráter apolítico dos indicadores e dos planos não procede, haja visto que tanto o diagnóstico dos problemas quanto a definição dos conceitos e instrumentos para solucioná-los, são atos eminentemente políticos, carregados de juízos de valor.

A importância dos indicadores não nos impede de reconhecer que existem críticas e questionamentos em relação às abordagens quantitativas. A maior parte dos estudiosos que criticam essas abordagens não o faz por conta das sistematizações ou análise dos fenômenos sociais empregadas em suas pesquisas, mas essas críticas dirigem-se fundamentalmente ao que Adorno denominou de "fetichismo do método" ou ao que Alport chamou de "metodolatria". Esses termos referem-se não só à tendência em entender que as abordagens quantitativas são únicas e dominantes, mas também à pretensão em substituir questões teóricas e ideológicas pela mensuração levada ao extremo ou ao mais alto grau de sofisticação, como que com isto se atingisse a verdade (ADORNO & HORKHEIMER, 1979).

2.1 - CONCEITUAÇÕES, SISTEMAS E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Na opinião de Jannuzzi (2001, p. 15) um indicador social é uma medida normalmente quantitativa que possui significado social substantivo. O indicador pode ser usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato,

de interesse acadêmico ou teórico, ou ainda, programático, ou seja, de formulação de políticas. Nas palavras do autor:

Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini, proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em seu Estudo Socioeconômico dos Municípios do Estado (2002) ressalta o valor dos indicadores sociais. Para esse órgão os indicadores possuem um relevante teor prático e constituem-se, basicamente, em coletas, tratamentos e cruzamentos de informações da realidade social, para a disponibilização, após uma preparação metodológica, para diferentes setores sócio-políticos.

É importante distinguir os indicadores sociais das estatísticas públicas, levantadas nos Censos Demográficos, pesquisas baseadas em amostras de populações oriundas de registros administrativos de Ministérios, Secretarias de Estado e Prefeituras. Estatísticas públicas, dessa forma, são os dados sociais no seu estado bruto, carente portanto de uma contextualização ligada a uma determinada teoria social ou mesmo a uma finalidade política. Enfim, as estatísticas estão preparadas em parte, apenas para uma interpretação empírica da realidade. Tais instrumentos, todavia, são valiosos para a construção de indicadores, mas não permitem uma apreciação engajada e comparativa da realidade social. Nos termos de Jannuzzi (2001, p. 16), “o que diferencia a estatística pública do indicador social é

o conteúdo informacional presente, isto é, o valor contextual da informação disponível neste último”.

Indicadores sociais podem ter por referência a totalidade da população ou apenas grupos sócio-demográficos específicos, dependendo do interesse informacional buscado. Além disso, os indicadores podem ser expressos como taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes e também por cifras absolutas.

Os sistemas de indicadores sociais são os conjuntos de indicadores referentes a um aspecto selecionado da realidade social, alvo de intervenção programática (JANNUZZI, 2001).

Podemos citar como sistemas de indicadores nacionais o Sistema de Indicadores para políticas urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde, o Sistema de indicadores para mercado de trabalho. Entre os de âmbito internacional, podemos destacar: o sistema de indicadores de bem estar social da OCDE e o sistema de indicadores sociais e demográficos da divisão de estatística das Nações Unidas. Também podemos citar o sistema mínimo de indicadores urbanos, proposto, mais recentemente, pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, que objetivam orientar a implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas nas conferências internacionais do HABITAT (Agenda 21).

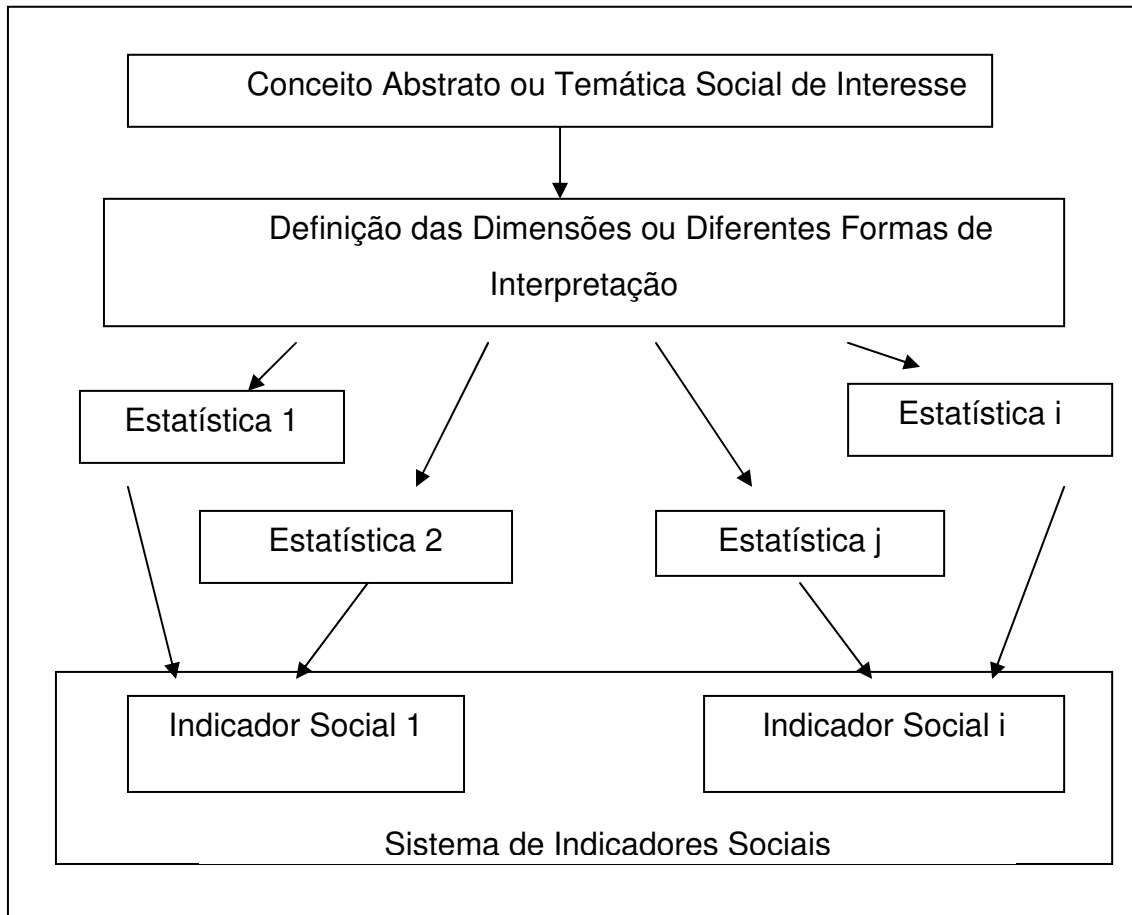
A montagem de um sistema de indicadores demanda uma série de decisões metodológicas que podem ser agrupadas em quatro etapas, vejamos:

- a) a primeira etapa parte do interesse teórico ou programático em questão, e tem por fundamento a elaboração de uma definição operacional do conceito

abstrato que se pretende trabalhar ou mesmo da temática a ser abordada e a que efetivamente se referirá o sistema;

- b) após a formulação dessa noção primeira de conceito ou temática a que se refere o sistema de indicadores, passa-se para uma nova etapa de decisão metodológica, qual seja, a especificação das dimensões do sistema, das diversas formas de interpretação ou abordagem do mesmo. Tal etapa de decisão torna o sistema de indicadores, de fato, um objeto específico de abrangência e conteúdo claro e passível de ser demonstrado de forma quantitativa;
- c) definidos o objeto, a abrangência e as dimensões do que se pretende investigar, a etapa seguinte é pautada na obtenção de estatísticas públicas pertinentes, que podem ser provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos, etc, de acordo com o objetivo do sistema que está sendo montado;
- d) a última tarefa consiste na tabulação dos indicadores, compondo um verdadeiro sistema de indicadores sociais, que demonstra em termos mais acessíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado. Tal tarefa parte do cruzamento orientado das estatísticas que se tornaram disponíveis através do esforço narrado na etapa anterior.

Quadro 1 – Construção de um sistema de indicadores sociais



Fonte: JANNUZZI (2001, p. 18)

A literatura aponta diversas formas de se classificar os indicadores sociais, no entanto, a classificação mais corriqueira é a divisão conforme a área temática da realidade. Assim, podemos citar os indicadores educacionais e seus respectivos critérios, como por exemplo, índice de analfabetismo de uma determinada população, e escolaridade média da população adulta etc; indicadores de renda e desigualdade, mensurados através do nível de pobreza e de indigência, índice Gini etc.

Há também classificações temáticas agregadas, que atendem a um tipo específico de denominação, como por exemplo, o índice de qualidade de vida, o índice de desenvolvimento humano (IDH) ou os indicadores ambientais.

Os indicadores, dependendo de sua natureza, podem auxiliar na análise de diversos objetos de pesquisa, servindo pois a mais de uma temática. Isso quer dizer que os indicadores relacionados à saúde, por exemplo, podem colaborar na tabulação de dados e proposição de políticas na área não só da saúde, mas também em outras áreas, tais como meio ambiente e renda e pobreza.

Os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos, ou conforme conceituação de Jannuzzi (2001), objetivos ou subjetivos. Os indicadores quantitativos refletem dados concretos ou empíricos da realidade, erigidos a partir das estatísticas disponíveis. Os indicadores qualitativos refletem mensurações construídas através da avaliação de profissionais especializados, sobre vários aspectos da realidade, através de pesquisas de opinião pública etc. Um exemplo de análise qualitativa refere-se a índices de confiança nas instituições, percentual de votos de candidatos em campanhas eleitorais etc.

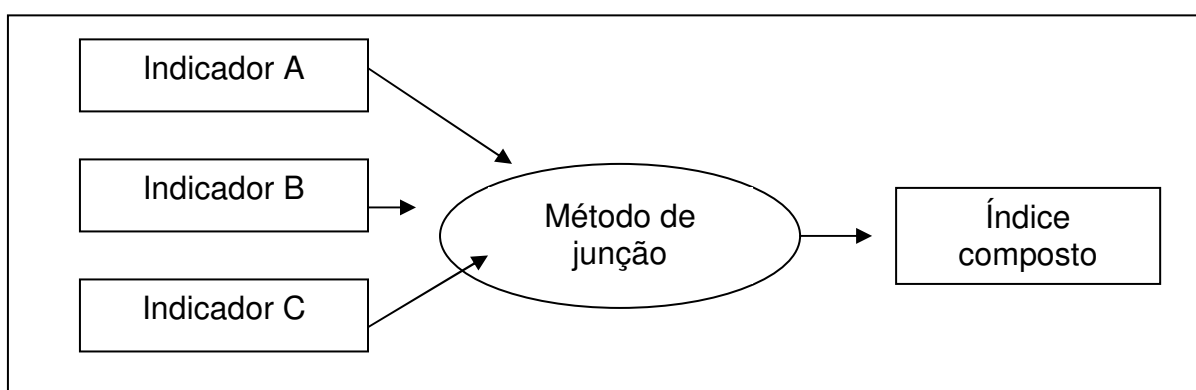
Outra classificação que a literatura aponta é a diferenciação entre indicadores descritivos e indicadores normativos (JANNUZZI, 2001). Os descritivos são “números frios”, ou seja, refletem características e aspectos da realidade empírica sem possuírem forte carga valorativa. Podemos citar como exemplo as taxas de mortalidade infantil ou as taxas de evasão escolar. Os normativos, por sua vez, são carregados de juízos de valor ou critérios normativos relacionados à realidade estudada, como por exemplo, a taxa de desemprego, que para ser concretizada demanda a elaboração e a eleição de vários conceitos teóricos, como a ocupação econômica, a atividade e a inatividade, o trabalho informal etc.

O arcabouço metodológico e a quantidade e natureza das informações utilizadas para a definição de um indicador geram mais uma classificação dos indicadores, quais sejam os simples e os compostos (JANNUZZI, 2001). Os indicadores simples partem de uma estatística social específica, como unidade de

análise de uma população. Os compostos, como o próprio nome sugere, são realizados a partir da junção de dois ou mais indicadores simples, como unidade de análise de uma ou várias realidades. Como exemplo temos o índice de desenvolvimento humano (IDH), que considera diversas dimensões sociais, que não exclusivamente a dimensão econômica, quando se trata da aferição do desenvolvimento de uma população. Desse modo, além de computar o produto interno bruto (PIB) *per capita*, ajustado pelo poder de compra da moeda de cada país, considera também a longevidade – medida pela esperança de vida ao nascer – , além do conhecimento – medido pela alfabetização de adultos com 15 anos ou mais e matrículas combinadas nos três níveis de ensino – (O'DWYER, 2001).

Segundo Jannuzzi (2001) a construção de indicadores compostos justifica-se, por seus defensores, pela simplicidade e poder de síntese dos mesmos na aplicação em realidades que se pretende avaliar o bem estar, condições de vida ou nível sócio econômico. Sua facilidade seria mais eficaz que a dos Sistemas de Indicadores Sociais, orientando de forma mais clara as ações políticas. O autor, no entanto, apresenta uma crítica aos indicadores compostos, ao apontar que a síntese de informações sociais pode gerar perda crescente de proximidade entre conceituação e medida mensurada, além de prejuízos na transparência dos dados.

Quadro 2 – Indicadores compostos, indicadores sintéticos ou índices sociais



Fonte: Adaptado de JANNUZZI (2001, p. 22)

Discorreremos agora sobre a classificação dos indicadores sociais quanto à natureza das medidas. Primeiramente temos os indicadores-insumo (*input indicators*), que se referem à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou materiais empregados num processo ou programa. Como exemplo o número de escolas por quantidade de estudantes e o valor de recursos alocados para a concepção de determinada política social.

A seguir elencamos os indicadores-produto (*outcome* ou *output*) que estão ligados às variáveis empíricas da realidade. São medidas que, diferente dos indicadores-insumo, que quantificam recursos, por sua vez refletem o resultado das políticas, por exemplo, a esperança de vida ao nascer ou os níveis de pobreza.

Já os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, portanto estão entre os indicadores-insumo e os indicadores-produto. Eles trazem mensurações quantitativas do esforço empregado na alocação de recursos. O número de vacinas aplicadas ou de livros didáticos distribuídos a estudantes são exemplos desses indicadores.

Outra diferenciação diz respeito à temporalidade do processo analisado, classificados em indicador-estoque e indicador de performance ou fluxo. O primeiro é pertinente à mensuração de uma realidade social específica em um momento selecionado. Um exemplo é a quantificação de número de leitos disponíveis em hospitais públicos de uma região. O segundo indicador refere-se às alterações percebidas entre dois períodos selecionados, como o aumento do número de leitos disponíveis em hospitais públicos de uma região no transcorrer de duas décadas.

Uma classificação já utilizada nesse trabalho e que pode ser visualizada através de indicadores é a diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade. Os conceitos de eficácia, efetividade e eficiência são apropriados para a análise de

indicadores sociais, tendo em vista suas importâncias na avaliação de políticas públicas. A avaliação é uma importante etapa de uma política, vindo, em regra, após a implementação e é marcada por uma relação de causalidade entre determinado programa e seus resultados e os métodos de mensuração. Quanto maior os níveis de resposta encontrados pela medição destas categorias, melhor o resultado da política (ARRETCHE, 1999).

Finalmente o autor aponta outras tipologias de classificação de indicadores sociais, são elas: segundo o período de referência do indicador; segundo a ordem de precedência dos indicadores num determinado modelo explicativo causal (determinantes, efeitos-primários, efeitos-intervenientes e indicadores-resposta); e segundo a natureza relativa ou absoluta da medida.

2.2 – OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS COMO FERRAMENTAS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

2.2.1 – Indicadores nas Políticas Públicas

A relevância dos indicadores para os processos decisórios dos setores públicos e privados, bem como para a orientação de ações governamentais é fortemente destacada na literatura (MORAES & LIMA, 2002; PEREGRINO, 2001; O'DWYER, 2001; ALMEIDA, 2001; JANNUZZI, 2001).

A utilização dos indicadores sociais foi fortalecida por Organizações Internacionais que pretendiam aferir o grau de desenvolvimento dos países. Num primeiro momento media-se esse nível através do seu PIB *per capita*. Num segundo momento observou-se que o PIB não trazia informações relevantes como o grau de desigualdade na distribuição de renda, a qualidade de vida da população etc. (MORAES & LIMA, 2002).

A criação do índice de desenvolvimento humano (IDH), que aglutina indicadores de longevidade, educação e renda, veio em resposta às demandas de síntese da qualidade de vida entre os países. O IDH surge em 1990 e é publicado anualmente pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Segundo Moraes & Lima (2002) o Brasil foi pioneiro na publicação do IDH em índices sub-nacionais, desmembrando-o por Estados e Municípios do país, além de cálculos do IDH intra-urbano para as cidades.

As políticas públicas e seus gestores, contemporaneamente, vêm buscando, de forma sistemática, utilizar indicadores sociais como insumos decisórios. É importante ressaltar que os indicadores como ferramentas são utilizados nas mais diversas fases das políticas. A seguir, apresentaremos as fases conceituais formadoras de políticas:

a) diagnóstico e formulação – nessas fases iniciais os indicadores permitem a obtenção de informações valiosas sobre o estado bruto da realidade, detectando e mapeando geograficamente os principais problemas, quantificando as demandas sociais, apresentando os recursos necessários para a consecução dos possíveis resultados e delineando as carências passíveis de resolução pelo Poder Público. Nesse momento os indicadores colaboram para a eleição entre políticas e programas alternativos a serem definidos pelos gestores.

b) implementação – a terminologia implementação de políticas públicas surgiu na literatura especializada recentemente, mais precisamente no princípio dos anos 70. O trabalho mais citado entre os estudiosos da chamada *Implementation Research* foi o realizado por Wildavsky & Pressman em 1973, que versava sobre um programa de ajudas federais voltados à população marginal de Oakland. Conforme conceito de

Subirates (1994), a *Implementation Research* será o estudo sistemático da atividade de implementação, com a finalidade de individualizar os fatores que explicam o processo de transformação dos programas em resultados. Essa fase se distingue dos estudos de avaliação de políticas, como vemos em Subirates (1994, p. 104):

Es una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfases en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos. Ello produce una mayor riqueza en el análisis al introducir todos los posibles factores que ayuden a establecer el rendimiento político-administrativo del sistema.

Na fase de implementação os indicadores permitem determinar a forma mais eficaz de direcionamento e gestão dos recursos. Para Jannuzzi (2001), nessa fase dos programas ou políticas selecionadas, os indicadores de processo permitem monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros planejados.

c) monitoramento, avaliação e revisão – os indicadores possibilitam observar o avanço ou retrocesso no alcance das metas e dos padrões estabelecidos como adequados, informar sobre a distribuição de custos e benefícios, fornecer dados para que se detecte erros e acertos no programa e colaborar para a manutenção do foco da política ou do programa. A avaliação tradicional de políticas vem sofrendo fortes críticas, baseado principalmente em seu caráter externo, ou seja, por debilidades metodológicas, pela preocupação exacerbada com a eficiência e pela incapacidade de apropriação do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais que limitam ou potencializam resultados e impactos (CARVALHO, 1998). Além disso, a avaliação tradicional foi alvo de ataques pelo baixo grau de relevância e de utilidade dos produtos avaliativos que não respondiam às

necessidades de informações dos agentes sociais envolvidos nos programas (SULBRANDT, 1994). Mesmo com a evolução do conceito de avaliação política, tendo em vista propostas alternativas como, por exemplo, a avaliação participativa, os indicadores permanecem reconhecidos como instrumentos indispensáveis na medição de eficiência, eficácia e efetividade social das políticas públicas.

As ações políticas, na área social, demandam esforços múltiplos e derivados de diversas causas ou fatores. A complexidade das questões enfrentadas pelo Poder Público mobiliza diferentes atores, exigindo ações e iniciativas intersetoriais e intergovernamentais. Os indicadores permitem a participação de diversos grupos de interesse (*stakeholders*) no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas, tornando o processo mais transparente e permitindo maior controle social dos gastos públicos (MORAES & LIMA, 2002).

2.2.2 – Indicadores na Formulação de Políticas Habitacionais

A questão habitacional e a necessidade de buscar soluções adequadas para seu enfrentamento exigem a combinação e a mensuração de diversos elementos existentes na realidade social, demandando uma abordagem não setorial. Assim:

Em função da interdependência da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresentam como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Estes programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água não sejam integradas aos mesmos (AZEVEDO; ARAÚJO; MENDONÇA, 2003, p. 20).

Nessa linha de raciocínio, as questões habitacionais, entre elas o déficit habitacional e a densidade excessiva de moradores por domicílios, por exemplo, são

analisadas pela literatura à luz da interface com outras políticas públicas. Esse raciocínio se estende à definição de indicadores sociais para a formulação de políticas habitacionais. Entendemos ser necessária a combinação de diferentes indicadores da realidade, não apenas os tradicionalmente utilizados para municiar gestores na eleição das políticas voltadas à habitação.

No próximo tópico apresentaremos um levantamento dos indicadores clássicos em relação à problemática habitacional e, a seguir, indicadores sociais que entendemos pertinentes para a consecução de políticas eficazes, efetivas e eficientes no campo da habitação. Utilizaremos como demonstração empírica da importância do cruzamento de diversos indicadores, a experiência do Programa de Indicadores Urbanos do Habitat, que foi criado para funcionar como instrumento de monitoramento dos países no que tange à implementação da Agenda Habitat.

2.2.2.1 – Indicadores Habitacionais e de Infra-estrutura Urbana

A) Proporção de Domicílios Adequados

A adequação domiciliar é um conceito complexo, que depende de vários atributos objetivos e apreciações subjetivas dos moradores (JANNUZZI, 2001). No estudo *Déficit Habitacional no Brasil* (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995), os domicílios inadequados eram conceituados e definidos em função de serviços de infra-estrutura e do adensamento excessivo das moradias, ou onde os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com aluguel. Encontramos também o conceito de Azevedo, Araújo e Mendonça (2003), no sentido de que as habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam a seus moradores

condições desejáveis de habitabilidade, o que não significa dizer necessidade de construção de novas moradias.

A complexidade da mensuração de domicílios adequados esbarra no conceito subjetivo da população ao declarar sua própria adequação domiciliar, pois esta variável depende da opinião de diferentes indivíduos acerca de sua satisfação com sua moradia, vizinhança, bairro etc. Tais análises qualitativas demandam mais esforço e recursos materiais e humanos, o que em grande parte, explica a maior abundância na literatura especializada de avaliações de domicílios adequados através de critérios objetivos.

O indicador de proporção de domicílios adequados segue a seguinte equação:

Quadro 3 – Equação para indicador de proporção de domicílios adequados

$$\text{Proporção de domicílios adequados} = \frac{\text{domicílios que satisfazem normas de habitabilidade}}{\text{total de domicílios particulares}} \times 100$$

Fonte: JANNUZZI (2001, p. 108)

A construção desse indicador envolve a eleição de critérios normativos, além da combinação de diversas variáveis. Em regra, a proporção de domicílios adequados se materializa, metodologicamente, através de escalas nominais (do tipo domicílio precário, satisfatório e mais que satisfatório). Nas pesquisas empíricas analisadas para este trabalho encontramos uma diversidade de critérios normativos

utilizados para a obtenção do indicador. Sem a pretensão de esgotar a multiplicidade de critérios, elencaremos os mais recorrentes na literatura:

- tipo e durabilidade do material empregado nas paredes, piso e telhados: faz referência à qualidade do material de construção das habitações e sua capacidade de resistir ao decurso do tempo e das variações ambientais. Para fins de inadequação ou não habitabilidade, a Fundação João Pinheiro (1995) utiliza a nomenclatura “domicílios rústicos”, sendo as moradias permanentes cuja construção é predominantemente composta de material improvisado (paredes de taipa não revestida, madeira aproveitada ou material de vasilhame; piso de terra, madeira aproveitada, tijolo de barro cozido ou adobe; cobertura de madeira aproveitada, palha, sapé, ou material de vasilhame);
- acesso à infra-estrutura: a Fundação João Pinheiro (1995) estabeleceu uma classificação no que tange ao acesso à infra-estrutura. Trabalha com carência de infra-estrutura e infra-estrutura inadequada. A carência representa um critério absoluto, em que se enquadram domicílios que não contam com pelo menos um dos critérios mínimos de acessibilidade, sendo estes: a energia elétrica, o abastecimento de água (*lato sensu*, encampando poços ou nascentes), esgotamento sanitário de qualquer espécie e coleta de lixo em regiões metropolitanas (para as demais áreas urbanas seria aceitável lixo queimado ou enterrado). Azevedo, Araújo e Mendonça (2003) também utilizam o conceito de carência de infra-estrutura. Já a inadequação de infra-estrutura corresponde aos domicílios que possuem acessibilidade mas necessitam de melhorias. Para fins de identificação dos domicílios com infra-estrutura inadequada foi realizada uma estratificação de faixas de renda, vejamos no quadro abaixo:

Tabela 1 – Conceituação de domicílios com infra-estrutura inadequada pela faixa de renda¹⁰.

| Faixa de Renda | Conceituação |
|-----------------------------|---|
| Até 2 salários mínimos | Domicílios que apresentem abastecimento de água através de poço ou nascente, conjuntamente com esgotamento sanitário através de fossa rudimentar. |
| De 2 a 5 salários mínimos | Domicílios que não apresentem, ao menos, abastecimento de água através de rede ou poço/ nascente com canalização interna e esgotamento sanitário através de fossa rústica com escoadouro. Esses três critérios são tomados isoladamente ou em associação. |
| Acima de 5 salários mínimos | Domicílios que não apresentem, ao menos, abastecimento de água através de rede com canalização interna ou esgotamento sanitário através de fossa séptica ou rede. |

Fonte: FJP (1995)

- tipo de instalação sanitária e uso privativo/ coletivo da mesma: baseia-se na estrutura sanitária da moradia, verificando inclusive a forma de utilização pela família residente ou pela vizinhança;
- características do entorno (calçadas, sarjetas, asfalto);
- proximidade a serviços, comércio e transportes;
- separação funcional das atividades cotidianas (para preparação de alimentos, higiene pessoal, repouso e interação social);
- quantidade de cômodos e quartos de dormir;
- adensamento de moradores por dormitório: esse critério foi medido por Azevedo, Araújo e Mendonça (2003) e pela FJP (1995) com vistas à expressar a qualidade de vida nos domicílios. Nesses estudos, foram excluídos do cálculo das famílias conviventes, as famílias secundárias, sendo computados apenas os componentes da família principal em relação ao número de dormitórios. Arbitrou-se como suportável o limite de até 3 moradores por dormitório;

¹⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 1995. Tabela organizada pela autora.

- depreciação do domicílio: Azevedo, Araújo e Mendonça (2003) trabalharam com a depreciação domiciliar em função da idade da construção. Estimaram-se inicialmente as unidades habitacionais com mais de 50 anos de edificação. As extremamente precárias foram computadas no déficit de moradias e as unidades que necessitavam de cuidados especiais na manutenção foram consideradas inadequadas;
- inadequação fundiária urbana: esta variável procura identificar o problema da posse da terra em favelas, vilas e áreas ocupadas. Azevedo, Araújo e Mendonça (2003) caracterizaram a inadequação através de domicílios próprios cujos donos declaram não possuir a propriedade do terreno;
- comprometimento da renda familiar com aluguel: a FJP (1995) considerou excessivo o comprometimento acima de 30% da renda familiar, para famílias com faixa de renda de até 2 salários mínimos. Nesse estudo, essa faixa de renda foi considerada a mais vulnerável, além de ser a faixa da população para a qual a propriedade da moradia significa a manutenção de condições básicas de existência. Já no trabalho de Azevedo, Araújo e Mendonça (2003), a variável em tela foi reavaliada, ao ser comparada com a decisão original dos autores, sob a alegação de que para determinada parcela da sociedade o aluguel não constitui uma opção, enquanto que para outras famílias, pagar o aluguel é uma escolha (baseada em critérios geográficos). Assim, o estudo considerou apenas casas e apartamentos urbanos, com comprometimento de mais de 30% da renda familiar com aluguel numa faixa de até 3 salários mínimos.

B) Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos

Esse indicador trabalha com variáveis de adequação domiciliar apenas na zona urbana. Segundo Jannuzzi (2001), as taxas de cobertura podem ser calculadas de duas formas:

Quadro 4 – Equação para cálculo de taxa de cobertura dos serviços urbanos

$$\boxed{\text{Proporção de domicílios com acesso à rede}} = \frac{\text{Domicílios com acesso à água, luz etc.}}{\text{Total de domicílios particulares}} \times 100$$

Fonte: JANNUZZI (2001, p. 110)

A proporção de domicílios com acesso aos serviços urbanos, em regra é obtida através de dados censitários ou amostrais, ou como razão entre os registros das prefeituras e concessionárias e permissionárias de serviços públicos pelo total de domicílios da localidade.

Quadro 5 – Equação 2 para cálculo de taxa de cobertura dos serviços urbanos

$$\boxed{\text{Taxa de cobertura dos serviços urbanos}} = \frac{\text{Número economias/ ligações residenciais}}{\text{Total de domicílios particulares}} \times 100$$

Fonte: JANNUZZI (2001, p. 110)

O indicador de cobertura de serviços urbanos pode evoluir para um indicador que mensure a qualidade dos serviços oferecidos à população, à medida que o acesso aos serviços se amplia.

As principais variáveis de serviços de infra-estrutura urbana, conforme Jannuzzi (2001), são:

- acesso à rede de água tratada;
- nível de consumo de água;
- qualidade da água encanada;
- disponibilidade de esgotamento sanitário;
- disponibilidade de serviços de coleta de lixo;
- acesso à rede de energia elétrica;
- disponibilidade de rua pavimentada e calçadas;
- acesso à linha telefônica particular;
- acesso à linha telefônica comunitária;
- acesso à rede de serviços públicos.

2.2.2.2 – Programa de Indicadores Urbanos do Habitat

A construção de indicadores sociais e sua aplicabilidade na proposição de políticas públicas devem estar relacionadas à qualidade das estatísticas já disponíveis, às restrições orçamentárias e temporais, às limitações metodológicas, além de treinamento de pessoal com vistas a aplicar de forma racional os instrumentos de coleta de dados. Além dessas preocupações, os gestores públicos devem estar atentos à pluralidade de variáveis que serão manejadas no mapeamento e focalização de determinada realidade.

A preocupação com a formatação dos instrumentos de mensuração de realidades habitacionais deixou de estar baseada apenas nos indicadores sintéticos de qualidade de vida, o que em grande parte levou ao desenvolvimento de programas que pudessem permitir a formulação, avaliação e comparação do desempenho de políticas urbanas, levando em conta os níveis espaciais e os grupos sociais, além de possuir a característica de, concomitantemente, ser utilizado por um leque amplo de usuários. Buscando responder às tais preocupações foi criado o Programa de Indicadores Urbanos do Habitat, objetivando a implementação de fato da Agenda Habitat (MORAES & LIMA, 2002).

O programa em tela formulou uma rotina de coleta de dados e de atualização dos mesmos, principalmente no que tange à qualidade de vida nos assentamentos humanos a nível mundial. Esses procedimentos foram fundamentados através de um agrupamento de indicadores, que sofreram alterações ao longo do tempo, e com vistas ao monitoramento de políticas públicas dos países, além de políticas locais.

A primeira fase do programa ocorreu no período compreendido entre 1991 e 1992, abarcando 52 cidades do mundo inteiro, sendo a cidade do Rio de Janeiro a escolhida no Brasil. Nessa fase foram utilizados 55 indicadores, agrupados em 5 módulos: acessibilidade, financiamento, qualidade, produção, subsídios e regulação, esses últimos formando um único módulo.

Em 1994 o programa cresceu e contou com a incorporação de novos módulos, são eles: desenvolvimento urbano, pobreza, emprego, infra-estrutura, transporte, meio-ambiente e governo local.

Em 1996 foi realizada em Istambul a Assembléia Geral da Comissão dos Assentamentos Humanos, Habitat II. Daí resultou a proposta de elaboração de 46 indicadores chave ou principais. Os dados apresentados nesse encontro abarcaram 237 cidades, inclusive Recife, Brasília, Rio de Janeiro e Curitiba.

A Conferência das Nações Unidas Istambul + 5, realizada em junho de 2001 em Nova York, com o intuito de analisar o progresso na implementação dos 20 compromissos Chave da Agenda Habitat, contava com indicadores urbanos compostos pelos seguintes dados mínimos: 23 indicadores urbanos principais e 9 subconjuntos de informações qualitativas, relativos à moradia, desenvolvimento social e erradicação da pobreza, gestão ambiental, desenvolvimento econômico, governança e cooperação internacional. Além de toda essa inovação proposta, o Habitat acrescentou, ainda, um grupo de indicadores extensivos, 4 indicadores de processo para avaliar a participação da sociedade e uma pesquisa de satisfação do cidadão. Onze cidades brasileiras participaram da Conferência de Istambul + 5, são elas: Recife, Belém, Rio de Janeiro, Barra Mansa, Rio Bonito, Santo André, Porto Alegre, Goiânia, Icapuí, Maranguape e Sobral. Para a realização de um estudo comparativo dos indicadores, foram distribuídos uma planilha de coleta, um guia metodológico e diretrizes para o informe das cidades, com sugestão de coleta dos indicadores em nível de aglomerações urbanas e com recortes por gênero, condição sócio-econômica e localização espacial da população.

Através dos indicadores formulados na Conferência Istambul + 5, o Habitat criou o Índice de Desenvolvimento das Cidades (IDC), que reúne 5 sub-índices: infra-estrutura, resíduos sólidos, saúde, educação e produto urbano.

O Programa Habitat trabalha com o conceito de habitação nos seguintes termos: “um bem composto por vários atributos, onde o governo deve atuar mais como facilitador do que provedor da moradia (*enabling approach*) e as parcerias público-privadas e a participação da sociedade civil são vistas como desejáveis” (MORAES & LIMA, 2002).

Após discorrermos sobre os vários aspectos ligados aos indicadores socioeconômicos e a importância dos mesmos para a formulação de políticas

públicas habitacionais, passaremos a esboçar o histórico e as características do Município de Campos dos Goytacazes. A apresentação desse panorama será imprescindível para a compreensão do objeto do nosso estudo, qual seja: analisar os indicadores socioeconômicos de Campos dos Goytacazes, que é o *locus* dessa pesquisa, com vistas a verificar a municipalização das políticas habitacionais.

III – O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

3.1 – CARACTERIZAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A ocupação do município de Campos dos Goytacazes pelos colonizadores remonta à época do descobrimento do país. A área começou a ser explorada a partir da doação da Capitania de São Tomé a Pero de Góis da Silveira, em 28 de janeiro de 1536, por meio da Carta Régia assinada por Dom João III, com expedição datada de 25 de fevereiro do mesmo ano. O primeiro nome que o município recebeu foi Paraíba do Sul (FREITAS, 2000).

Em 19 de abril de 1629 tomaram posse da sesmaria os chamados sete capitães (Gonçalo Correa, Duarte Correa, Miguel Ayres Maldonado, Antonio Pinto, João de Castilho, Manoel Correa e Miguel Riscado), que acordaram a divisão e a exploração das terras. Os sete capitães e seus herdeiros iniciaram o levantamento de currais e a criação de gados e cavalos, encetando uma comercialização para o Rio de Janeiro, mercado consumidor potencial na época.

Em 1652 foi fundada a Vila de Campos, destruída em 1672 e reconstruída em 1676. No ano de 1833 foi criada a Comarca de São Salvador dos Campos. Já em 28 de março de 1835 a Vila de São Salvador de Campos foi elevada à categoria de cidade, recebendo o nome de Campos dos Goytacazes. Segundo Faria (apud

SILVA, 2001) o nome Goytacazes foi constantemente rejeitado pela população, sendo utilizado apenas por alguns setores da sociedade. Somente em 1988 a Assembléia Legislativa Fluminense, por intermédio da aprovação de um Projeto de Lei, ratificou o nome Campos dos Goytacazes, que vem sendo empregado desde então.

Desde sua ocupação o município teve por principais atividades econômicas a pecuária e a cana-de-açúcar. A criação de gado é considerada a primeira atividade econômica de Campos dos Goytacazes, sendo praticada pelos primeiros ocupantes da área¹¹. A cultura da cana-de-açúcar surgiu posteriormente, e foi marcada pela implantação, em meados do século XVII, do primeiro engenho de açúcar da região. A atividade açucareira, todavia, tem a sua expansão apenas no século XIX.

O número de engenhos de açúcar, no Estado do Rio de Janeiro, aumentou de 34, em 1737, para 700, em 1828, conforme informações do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA (apud PINTO, 1995).

Assim como em todo o país, a transformação no processo de produção do açúcar em Campos dos Goytacazes deu-se, sobretudo, pela introdução do primeiro engenho a vapor na região, ocorrida em 1830, em substituição aos engenhos que utilizavam tração animal.

Dessa forma, percebemos que as inovações tecnológicas agregadas à atividade açucareira, no que tange à alteração no processo produtivo pela introdução do vapor, foram encampadas desde o início pelos engenhos campistas. Tais inovações marcaram o fortalecimento da atividade ligada a cana-de-açúcar, em detrimento da criação de gado que tem sua importância reduzida. Conforme Faria (2001, p. 4) “o açúcar domina tudo e relega qualquer outra atividade ao segundo plano”.

¹¹ Estudos para o planejamento municipal, SECPLAN/FIDERJ, 1978 e www.campos.rj.gov.br

De acordo com o estudo sócio-econômico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro acerca do município de Campos dos Goytacazes (2002), o surgimento das estradas de ferro, em 1837, facilitou a circulação, sendo certo que o município tornou-se o centro ferroviário da região. A prática ferroviária intensificou a economia local, acarretando a existência, em 1875, de 245 engenhos de açúcar e 3.610 proprietários de fazendas estabelecidos na cidade. No ano de 1879 foi construída a primeira usina do município, denominada Usina Central do Limão. A seguir, em 8 de julho de 1881, foi inaugurado o engenho central de Cupim. Ainda neste mesmo ano foi inaugurado o engenho Figueira, mas não constituía um engenho central. Em 1883 foram construídas mais três unidades produtoras, a usina do Colégio, a usina de São José e o engenho Central de Mineiros. As usinas de Santa Cruz, Sapucaia e Pedra Lisa foram inauguradas em 1885. O final do século XIX foi o marco do surgimento de grande número de usinas no norte do Estado (Observatório Socioeconômico do Norte Fluminense, 2002).

Campos dos Goytacazes tornava-se uma cidade importante no cenário nacional, com a pujança da cultura canavieira. O fato que ilustra de forma clara essa afirmação foi a inauguração da iluminação elétrica em Campos, em 24 de junho de 1883, que contou inclusive com a presença do Imperador D. Pedro II, sendo a primeira cidade da América Latina a possuir energia elétrica para iluminação pública (FEYDIT, 1979).

Campos recebeu, em 1914, a Estação Experimental de Cana-de-Açúcar do Rio de Janeiro, em virtude de ser um dos maiores produtores de açúcar do país. Vale afirmar que no Brasil, nesse período, foram criadas apenas duas Estações Experimentais, estando a outra localizada em Pernambuco. Nesses locais desenvolvia-se uma variedade de espécies de cana, com vistas a melhorar a produção de açúcar.

No ano de 1920, a cultura agrícola do café ganha destaque na região. Em Campos dos Goytacazes o plantio se deu no distrito de Morro do Coco. O café também foi cultivado, no mesmo período, nos municípios de São Fidélis e Conceição de Macabu.

Em 1930, a economia de Campos dos Goytacazes era totalmente dependente da indústria açucareira. Nesse período as usinas do Estado do Rio de Janeiro foram seriamente afetadas pela crise mundial de 1929 decorrente da quebra da bolsa de *Wall Street*, ainda que tenham produzido em torno de dois milhões de sacos de 60 kg. Houve muita miséria, com fábricas fechando ou em processo de falência.

A partir dos anos 50, houve a re-expansão da cana-de-açúcar. Nessa década o presidente Getúlio Vargas introduziu um mecanismo de financiamento de produção agrícola. Assim o Banco do Brasil disponibilizou financiamentos que cobriam não só os períodos entre safras, mas também o açúcar já produzido e não consumido.

Os anos 60 foram marcados pela diminuição da produção de açúcar; no final da década a agroindústria açucareira entre em decadência (PAES, 1999). O declínio da cana ocasionou um fenômeno demográfico. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 2 – População total, urbana e rural do Município de Campos dos Goytacazes (período:1940/2000).

| Anos | População | | | | | |
|------|-----------|-----|---------|----|---------|----|
| | Total | | Urbana | | Rural | |
| | N | % | N | % | N | % |
| 1940 | 223.373 | 100 | 66.644 | 30 | 156.729 | 70 |
| 1950 | 237.633 | 100 | 83.088 | 35 | 154.545 | 65 |
| 1960 | 292.292 | 100 | 131.974 | 45 | 160.318 | 55 |
| 1970 | 321.370 | 100 | 177.871 | 55 | 143.499 | 45 |
| 1980 | 348.461 | 100 | 203.399 | 58 | 145.062 | 42 |
| 1991 | 389.109 | 100 | 324.667 | 83 | 64.442 | 17 |
| 1996 | 389.547 | 100 | 333.604 | 86 | 55.943 | 14 |
| 2000 | 406.279 | 100 | 363.489 | 89 | 42.790 | 11 |

Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil de 1947 e 1950. Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro 1970 e 1980, Censo Demográfico de 1991 e 2000 e Contagem Populacional de 1996.

Em 1960 a população de Campos contava com 292.292 habitantes, sendo 160.000 na zona rural e 131.000 na zona urbana. A situação se inverte no recenseamento de 1970, constatando um pequeno crescimento demográfico de 26.000 pessoas. Nesse levantamento a zona rural decresceu, passando de 160.000 para 143.000. Ao contrário, a população urbana cresce de 131.000 para 177.000 pessoas, apresentando um aumento da ordem de 10%, em apenas 10 anos.

Segundo o professor José Luis Viana da Cruz (1997), a década de 1970 deslocou os parâmetros, sendo certo que vários elementos do processo de desenvolvimento da agricultura contribuíram para a re colocação das questões teóricas que atravessavam a discussão.

A população de Campos continuou migrando para a cidade ao longo das décadas. Pelo censo de 2000 notamos que 89% da população concentra-se na cidade. Esse índice supera a média nacional, que é de 81,2% de população concentrada na área urbana, e fica um pouco abaixo da média do Estado do Rio de Janeiro, que é 96%.

A crise que se instalou na agroindústria açucareira de Campos dos Goytacazes a partir da década de 70 impulsionou o deslocamento dos trabalhadores rurais para a cidade. Conforme palavras de Pinto (1995, p. 268):

No horizonte campista os tempos eram de dureza, de desunião de classe, de dificuldades em diferentes aspectos. Nem os usineiros, nem as empresas, nem suas consultorias poderiam adivinhar que se marchava para os últimos anos de usina de açúcar. Aquelas unidades que haviam surgido, ainda no fim do século XIX, que atravessaram o século XX, cresceram sempre como um empreendimento bem sucedido, que ajudara na formação de um novo modelo açucareiro em Campos, estavam vivendo seus últimos tempos.

O contingente de trabalhadores rurais que se deslocou para a cidade não foi adequadamente absorvido pelo trabalho formal e nem dispunha de uma infraestrutura suficiente no que tange a condições sociais básicas, incluindo a habitação.

O quadro que se apresentava no início da década de 70, qual seja: de derrocada do açúcar e empobrecimento da classe trabalhadora, sofreu uma alteração com a descoberta do petróleo e de gás natural na plataforma continental da Bacia de Campos¹². Nesse sentido, afirma Piquet (2003, p. 222):

De Região protegida pelo Estado-nacional desenvolvimentista brasileiro, no período da agroindústria do açúcar, e ´fechada´ por sua elite, sofre um processo de ruptura com seu passado quando da descoberta de petróleo em seu litoral. Vê-se então inserida em mundo globalizado, complexo, rico e pouco afeito ao ´local´.

À época do início da exploração de petróleo na Região Norte Fluminense, o país era governado por uma ditadura militar, que operava com a perspectiva de industrializar o Brasil, e para tal implementou grandes projetos de infra-estrutura com imensos aportes financeiros. O monopólio da prospecção de petróleo no país cabia à empresa estatal PETROBRAS. Assim, os objetivos e a localização dos empreendimentos estratégicos eram decididos com base no “interesse nacional”, pouco importando, na tomada de decisões os impactos locais potencialmente causados (PIQUET, 2003).

Em 1974 a PETROBRAS escolhe a cidade de Macaé como centro de operações da prospecção e produção da jovem plataforma continental descoberta na Bacia de Campos. A produção de petróleo na referida Bacia teve início em 1977.

¹² “Segundo informes da Petrobras, em 1958 foi descoberto o primeiro poço de petróleo na Bacia de Campos, mas não se dispunha de tecnologia que permitisse a exploração em águas profundas, o que só ocorreu anos depois, graças às pesquisas realizadas pela empresa em colaboração com a Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia – COPPE, da UFRJ. A primeira extração de óleo na Bacia de Campos se deu em 1974, no Campo do Garoupa.” (PIQUET, 2003: 237).

Vale apontar que a cidade de Campos não se intimidou face à opção por Macaé como sede dos empreendimentos da PETROBRAS, permanecendo na busca pela liderança no recebimento de benfeitorias que o petróleo poderia trazer (CRESPO, 2003).

Não obstante o deslocamento das atividades da PETROBRAS para Macaé, Campos se beneficiou de forma significativa com a descoberta do petróleo, que propiciou forte aumento da receita do município através do recebimento de *royalties*.

O recebimento dos *royalties* mudou o perfil da receita do Município. Os recursos são pagos diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e são distribuídos entre as zonas de produção principal e secundária, até as áreas geoeconômicas limítrofes das plataformas continentais. Adiciona-se para o cômputo dos *royalties* recebidos, a parcela que o Estado repassa aos Municípios sobre a sua participação nos *royalties*, que é de 5%, observando os mesmos critérios de redistribuição do ICMS¹³.

De acordo com o Relatório de Pesquisa intitulada *Economia Política dos Royalties Petrolíferos no Estado do Rio de Janeiro*, coordenada pelo professor Júlio César Cardoso Rodrigues (2003), “o Município de Campos dos Goytacazes alcançou a receita total de R\$ 434.257.950,00 no ano de 2002. Deste montante, cerca de R\$ 232 milhões seriam provenientes do pagamento das participações governamentais atreladas à atividade petrolífera na bacia de Campos (...)”.

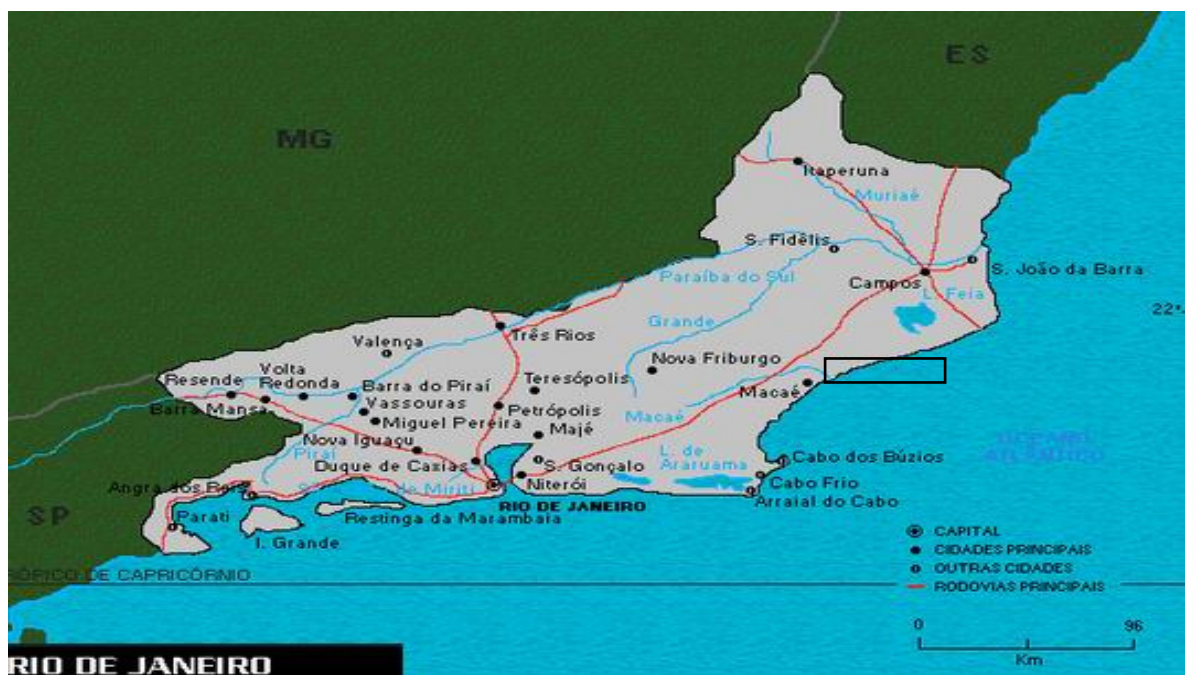
Realizaremos uma análise mais detida da questão dos royalties em Campos no capítulo quatro, ao enfocarmos indicadores financeiros. A seguir enfocaremos alguns aspectos geográficos do Estado do Rio de Janeiro, Região Norte Fluminense

¹³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, *Estudo Sócio-econômico de Campos dos Goytacazes*, 2002.

e Campos dos Goytacazes e apresentaremos um panorama sócio-econômico do Município (nesse caso, lançamos mão de diversos indicadores do Município).

De acordo com o Censo (2000), a população do estado do Rio de Janeiro é de 14.367.083 de habitantes. A densidade é de 328 hab./km². O crescimento demográfico é de 1,3% ao ano (1991-2000). A população urbana representa 96% do total. O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é de 0,8438, que corresponde a 7ª posição em relação ao índice nacional. Campos dos Goytacazes está situada no Estado do Rio de Janeiro, pertencendo à Região Norte Fluminense, composta pelos municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra. O município tem uma área total de 4.040,6 km², correspondendo a 41,4% da área da Região Norte Fluminense (IBGE/CIDE, 2001). Veja a seguir o mapa do Estado do Rio de Janeiro, com a demonstração geográfica de todos os seus Municípios.

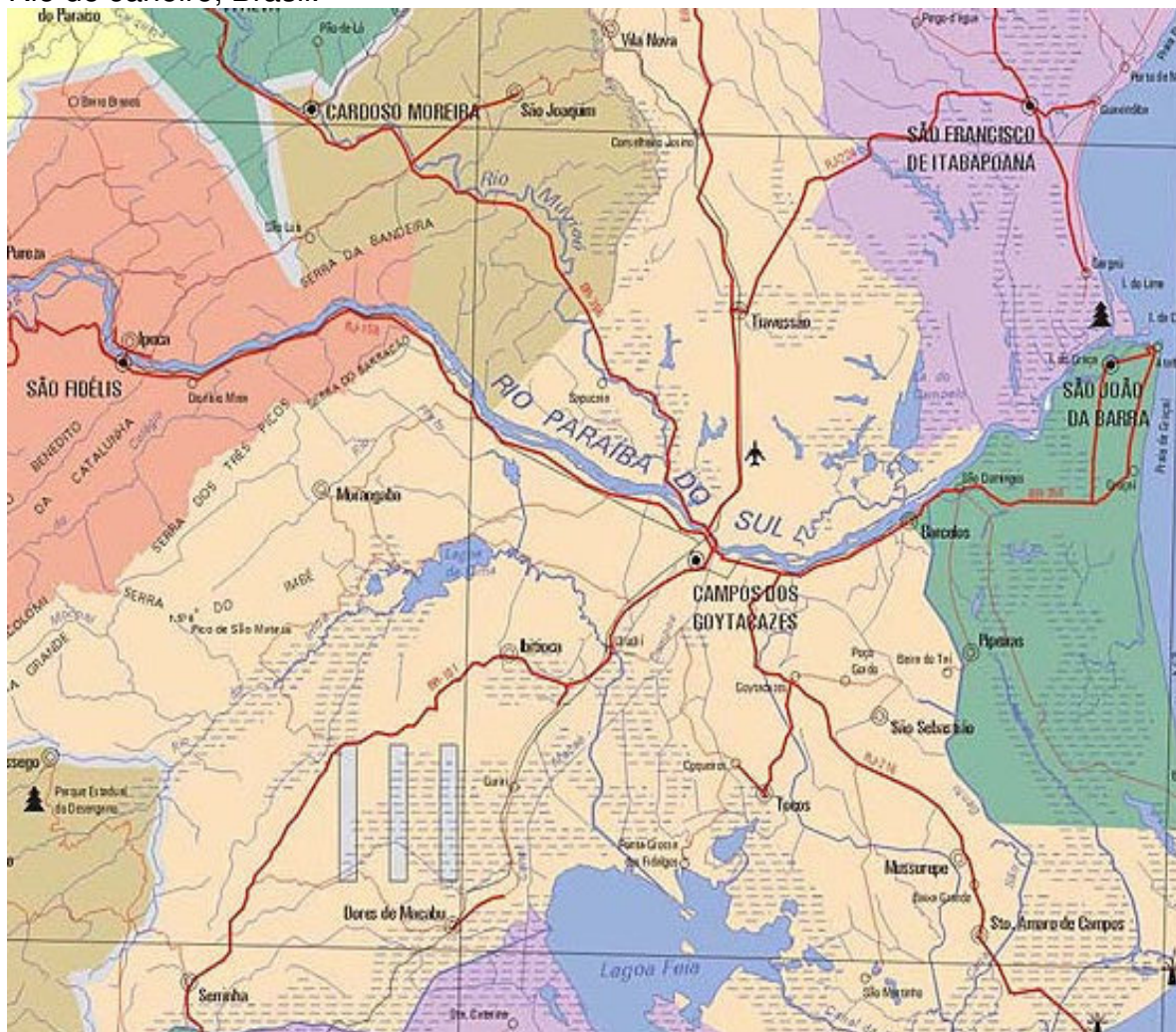
Figura 1 – Localização dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – Região Sudeste, Brasil.



Fonte: <http://www.ibge.gov.br>, 2002.

Localizada a 286 km do Rio de Janeiro, sua capital, o município de Campos dos Goytacazes acha-se ligado aos grandes centros do país por ferrovias e rodovias, tendo o seu território cortado pelo Rio Paraíba do Sul e afluentes. Sua topografia é formada por baixada (altitude de 5 a 14 m), por tabuleiros bem ondulados (30 a 70 m), correspondendo a 31% da área do município, e por uma região serrana (pico mais alto é o São Mateus: 1.605 m de altitude)¹⁴.

Figura 2 – Mapa de Campos dos Goytacazes - Região Norte Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, Brasil.



Fonte: <http://www.ibge.gov.br>, 2002.

¹⁴ Fonte: <http://www.ibge.gov.br>, 2002.

No passado, o chamado "Centro da Cidade", que era considerado às margens do Rio Paraíba, onde atualmente é situada a Avenida 15 de Novembro, era cercado por baixadas e zonas alagadiças. Atualmente Campos se localiza em terreno alto, livre das inundações e próximo a férteis terras da planície. O clima é quente e úmido. As chuvas ocorrem no verão e a região é varrida, principalmente de dezembro a março, não só pelos ventos do Nordeste, mas também pelos ventos do sudoeste - frios e úmidos. A média anual da temperatura da cidade é de 22,7 °C.

O principal acesso a Campos se dá pela BR-101, além da BR-356 que liga o município ao Estado de Minas Gerais e a São João da Barra. Entre as rodovias estaduais que cortam o Município temos a RJ-216, em direção ao litoral e funcionando como via importante de apoio à exploração do petróleo das plataformas continentais, a RJ-158 e a RJ-180. Além das rodovias citadas, as ferrovias Rio-Vitória e Campos-Recreio, em Minas Gerais, também cruzam o município.

No período entre 1991 e 2000, o município apresentou¹⁵ uma taxa média de crescimento populacional de 0,86% ao ano, contra 1,46% na região e 1,28% no Estado. A taxa de urbanização de Campos é um pouco maior que a taxa da região onde o município está situado. Os números de Campos são 89,5% da população concentrada na área urbana, em face de 85,1% da população da região.

Segundo o censo de 2000, a população de Campos dos Goytacazes¹⁶ corresponde a 58,3% do contingente populacional da Região Norte Fluminense, com uma proporção de 93,5 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica é de 100,6 habitantes por km², em face de 71,4 habitantes por km² da Região Norte Fluminense.

A distribuição da população está apresentada na tabela e no gráfico a seguir :

¹⁵ CIDE (com base nos resultados preliminares do Censo 2000 do IBGE)

¹⁶ População total de Campos dos Goytacazes (Censo do IBGE – 2000): 406.511 habitantes.

Tabela 3 – População por distrito do município de Campos dos Goytacazes (2000)

| Distrito de Campos dos Goytacazes | População |
|--|------------------|
| Vila Nova de Campos | 5.159 |
| Travessão | 18.169 |
| Tocos | 7.527 |
| Serrinha | 1.157 |
| São Sebastião de Campos | 14.186 |
| Santo Eduardo | 4.272 |
| Santo Amaro de Campos | 7.166 |
| Santa Maria | 3.989 |
| Mussurepe | 10.112 |
| Morro do Coco | 4.410 |
| Morangaba | 3.319 |
| Ibitioca | 3.011 |
| Dores de Macabu | 7.446 |
| Campos dos Goytacazes | 316.494 |

Fonte: IBGE (Censo – 2000)¹⁷

Após retratar as variações populacionais nos diversos distritos de Campos dos Goytacazes, a seguir apresentaremos dados gerais referentes ao Município e uma comparação numérica com o panorama da Região Norte-Fluminense, com base nas mesmas variáveis.

¹⁷ Os dados do IBGE não mencionam os distritos de Goytacazes, Dr. Matos e Murundu. Porém a contagem geral das populações distribuídas na tabela confere com a soma total da população do Censo 2000 do IBGE.

Tabela 4– Comparativo de estatísticas de serviços, indústrias e outras atividades econômicas entre Campos dos Goytacazes e Região Norte-Fluminense

| VARIÁVEIS | MUNICÍPIO | REGIÃO |
|--|------------------|---------------|
| Estabelecimentos Comerciais | 2.430 | 3.916 |
| Estabelecimentos de Serviços | 1.710 | 3.005 |
| Indústria Extrativa Mineral | 11 | 61 |
| Indústria de Transformação | 460 | 699 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública ¹⁸ | 05 | 13 |
| Indústria de Construção Civil | 225 | 414 |
| Agropecuária, Extrativismo, Caça e Pesca | 664 | 1.323 |

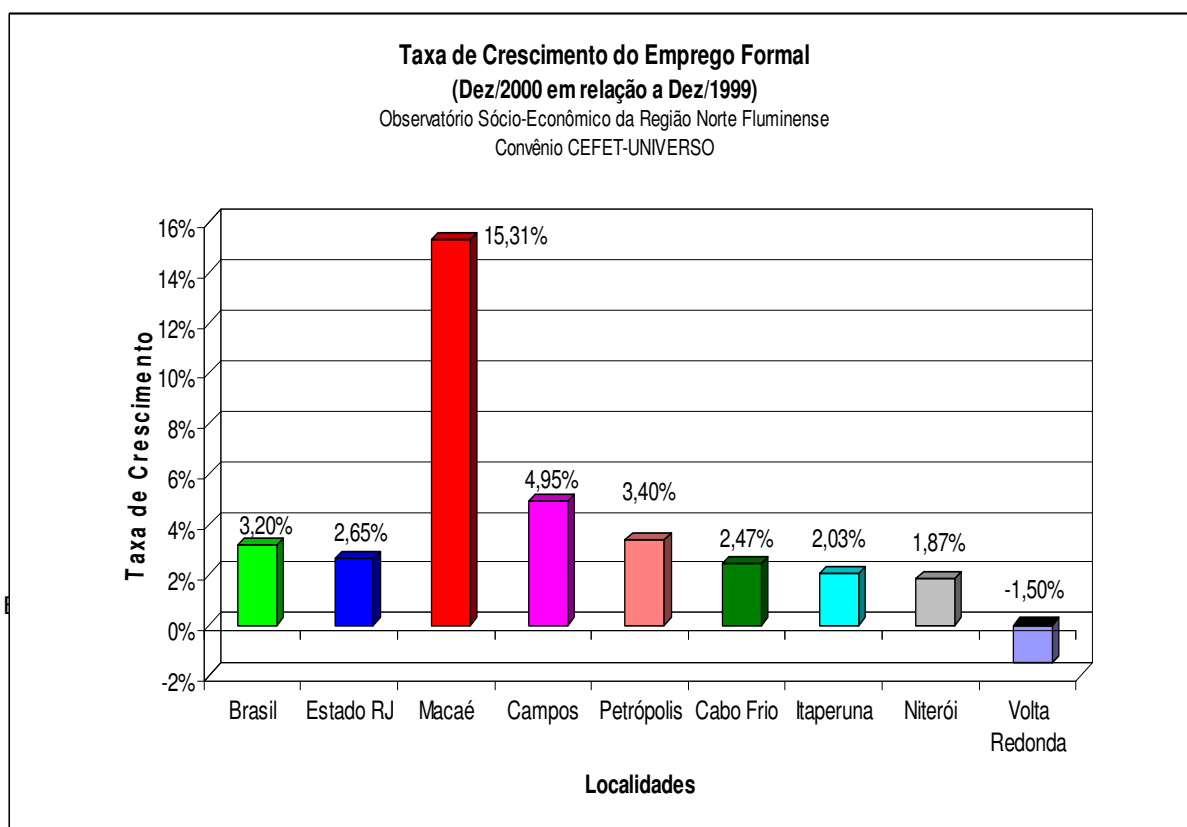
Fonte: MTb – RAIS, 2000

Como percebemos Campos tem um papel significativo na Região Norte Fluminense em diversas áreas econômicas. Na seara da indústria de construção civil e de serviços industriais de utilidade pública, Campos é responsável por 54,3% e 38,4% do total oferecido na Região, respectivamente.

O próximo gráfico apresentará o crescimento de empregos formais no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro e em algumas cidades desse Estado.

¹⁸ Foram contabilizados os serviços de: energia elétrica, abastecimento de água potável, saneamento, limpeza pública e remoção de lixo.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento do emprego formal no Brasil, Estado do Rio de Janeiro e municípios selecionados (Dez. 2000 em relação a Dez. 1999)



Fonte: Observatório Sócioeconômico da Região Norte Fluminense, 2001.

Podemos observar no Gráfico acima, que a criação de novos postos de trabalho em Macaé é quase cinco vezes superior à média nacional de 3,20% e quase seis vezes superior à média do Estado do Rio de Janeiro de 2,65%. Campos teve um crescimento cerca de três vezes menor que Macaé, mas bastante significativo em relação às médias nacional e estadual, e em relação às principais cidades de cada uma das mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro com porte demográfico equivalente: Petrópolis – Região Serrana, Cabo Frio – Região dos Lagos, Itaperuna – Região Noroeste, Niterói – Região Metropolitana e Volta Redonda – Região Sul.

3.2 – CAMPOS DOS GOYTACAZES COMO CENTRO DE CRESCIMENTO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

Com base nos dados apresentados no item anterior, podemos afirmar que o Município de Campos dos Goytacazes figura como uma das mais importantes cidades da Região Econômica Norte Fluminense.

O conceito de região econômica ou de espaço econômico surge na segunda metade do século passado, concebido, sobretudo, por François Perroux e Jacques Boudeville (SILVA, 2002). A teoria desenvolvida por Perroux (apud SCHWARTZMAN, 1977) trabalhava com a idéia de polarização de um lugar central, subjacente ao conceito de região. Desse modo o autor define uma região por sua vocação econômica e hierarquia de força ou predominância. Assim, as posições assumidas hierarquicamente refletem no espaço enquanto um processo de dominação econômica entre cidades e regiões, criando a existência de regiões pólo e regiões dominadas.

A idéia de lugar central ou núcleo urbano original está baseada nas concepções de Christaller (apud CEDEPLAR, 2000), que defende o lugar central como elemento organizador da balança de oferta e demanda de bens em determinado espaço, onde a área que é palco de forte intensidade do fluxo de trocas delimita a área do mercado. A partir desse raciocínio pode-se afirmar que o espaço geográfico marcado por intensas relações internas de troca e reduzidas relações de troca externa chama-se, sob o prisma econômico, de região.

Boudeville (apud SILVA, 2002), ao contrário de Perroux (apud SCHWARTZMAN, 1977), entende que o espaço econômico é uma realidade

concreta, material e humana. Perroux (apud SCHWARTZMAN, 1977) compreendia o espaço econômico de forma matemática, ou seja, abstrata.

Segundo Serra (1998), a idéia de pólos de crescimento trabalhado por Perroux baseia o conceito de centros de crescimento, que seriam os centros irradiadores de crescimento econômico, constituídos pela concentração industrial em torno de unidades produtivas motrizes. Como formadoras dos núcleos dos pólos, as indústrias motrizes teriam como marca, elevadas taxas de crescimento, em função de sua alta interdependência industrial e por sua possibilidade de difundir inovações.

As teorias que trabalham com conceitos de centro-periferia, como a de Barat e Geiger (1973), demonstram que o crescimento dos pólos é subsidiado pelas indústrias motrizes.

Conforme análise de Serra (1998, p. 16) faz-se necessário combinar o conceito de centro de crescimento com o conceito de economias de urbanização.

Assim:

(...) as economias de urbanização podem ser traduzidas como um conjunto de fatores presentes no espaço urbano capaz de permitir maior eficiência no desenvolvimento de certas atividades econômicas. Tomando o espaço econômico como um ambiente competitivo, seria plausível supor que, mais do que gerar eficiência, as economias de urbanização seriam condições necessárias à realização de determinadas atividades.

A antítese das economias de urbanização são as chamadas deseconomias de urbanização, que caracterizam o movimento de crescimento e/ou densidade das cidades, que terminam por repelir a localização de firmas. Assim, para Serra (1998),

as cidades médias¹⁹ seriam áreas urbanas grandes o suficiente para funcionar como centros de crescimento e pequenas o suficiente para evitar as deseconomias de urbanização. Pelo conceito adotado até o momento, consideramos Campos dos Goytacazes uma cidade média, que se configura como um centro de crescimento.

Para Henderson (1977) as cidades possuem diferentes tamanhos no sistema urbano, devido ao papel específico de cada uma delas na produção de bens e serviços. Dessa forma, cada cidade, em tese, especializa-se em alguma ou algumas limitadas atividades, o que determina a sua extensão.

No trabalho realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR²⁰ – da UFMG, a cidade de Campos dos Goytacazes está inserida na macro região do Rio de Janeiro. A macro região atrai um conjunto de mesoregiões, que por sua vez atraem um conjunto de microregiões. Assim Campos dos Goytacazes, pelo estudo citado, possui caracterização econômica de meso pólo extrativo e concentra 05 microregiões, que são: Macaé, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, Itaperuna e Campos dos Goytacazes.

A caracterização econômica foi considerada o perfil da especialização da região estudada. Com base em Fujita et al (apud CEDEPLAR, 2000), a escala econômica do centro urbano depende de sua especialização produtiva ou base exportadora. O CEDEPLAR adotou o critério de extratificação pela média das atividades agropecuárias, indústria extrativa mineral, indústria de transformação e serviços. Campos figurou no estudo como tendo sua atividade principal a extrativa.

Com base no exposto compreendemos a importância do papel do Município de Campos dos Goytacazes no desenvolvimento da Região Norte do Estado do Rio

¹⁹ Serra (1998) não adota uma definição rígida para cidades médias, mas trabalha com um conjunto de análises formado por cidades não metropolitanas com população entre 100.000 e 500.000 habitantes.

²⁰ O trabalho citado é parte da pesquisa *Dinâmica Demográfica, Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas*, desenvolvido pelo CEDEPLAR, 2000.

de Janeiro, ao se mostrar como um verdadeiro centro de desenvolvimento. Além da circulação e produção de bens, contamos com recursos naturais que aumentam o orçamento municipal. Campos, como uma cidade média, tem potencialmente condições de funcionar como uma alternativa às metrópoles, fugindo das deseconomias urbanas e permitindo uma maior qualidade de vida. No entanto, o conjunto de fatores vantajosos existentes no Município para minorar os problemas sociais urbanos é, em geral, inócuo, quando não vem acompanhado de políticas públicas efetivas, eficientes e eficazes.

No último capítulo abordaremos as políticas habitacionais implementadas em Campos dos Goytacazes após 1988 e analisaremos indicadores socioeconômicos do Município, através de variadas fontes, visando verificar se a de tendência de municipalização dessas políticas, destacada no primeiro capítulo, mostra-se vigente no *locus* estudado. Além disso, demonstraremos a importância de indicadores selecionados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação.

IV - INDICADORES SOCIOECONÔMICOS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (1997-2001) E A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO

Esse capítulo pretende analisar a habitação no Município de Campos dos Goytacazes, sobretudo em seu aspecto político. A seguir partiremos para um estudo conjunto dos diversos indicadores socioeconômicos aplicáveis, ao nosso ver, à formulação de políticas públicas habitacionais. A multiplicidade de variáveis que serão cruzadas com o objetivo de fundamentar políticas foi inspirada na metodologia utilizada pelo Programa de Indicadores Urbanos do Habitat, que, através da Agenda Habitat, estabelece os 20 compromissos chaves da proposta, que são: segurança da posse; direito à moradia adequada; igualdade de acesso à terra; igualdade de acesso a créditos; acesso aos serviços básicos; igualdade de oportunidades para uma vida sadia e segura; integração social dos grupos desfavorecidos; igualdade de gênero, estruturas geograficamente equilibradas; fornecimento eficaz de água; redução da contaminação nas áreas urbanas; prevenção de desastres e reconstrução dos assentamentos; sistemas de transporte eficazes e ambientalmente racionais; apoio a planos ambientais locais; fortalecimento de micro e pequenas empresas; fomento a associações público-privadas; fortalecimento das autoridades locais; participação popular; administração transparente, responsável e eficaz das cidades; e fortalecimento da cooperação internacional e das associações.

O estudo será pontuado pela tendência de municipalização das questões habitacionais proveniente das novas diretrizes normatizadas a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

Assim, pretendemos contribuir para a discussão desse grave problema social, bem como apresentar novas ferramentas para a intervenção do poder público na questão da habitação no Município de Campos dos Goytacazes, com ênfase nas políticas emanadas do Poder Municipal. Para tanto, estamos propondo uma apresentação quantitativa e uma interpretação qualitativa dos indicadores socioeconômicos do município, adotando indicadores clássicos de moradia e valorizando outros, que não são comumente utilizados para a formulação de políticas habitacionais.

4.1 – A OCUPAÇÃO URBANA E A HABITAÇÃO POPULAR EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

A cidade de Campos dos Goytacazes foi construída sobre um terreno alagadiço, permeado de brejos e lagoas, que em épocas de enchente inundavam toda a cidade (LAMEGO, 1940).

As primeiras residências estavam situadas nas baixadas, nas circunvizinhanças dos alagadiços, prejudicando a salubridade dos moradores. Com isso, a Câmara Municipal começa a se preocupar com as condições sanitárias, com a abertura e calçamento de novas ruas e com a construção de espaços públicos.

Em virtude da precariedade da infra-estrutura urbana, abateu-se sobre a cidade, em 1855, uma epidemia de “cólera-morbus”. A desinformação acerca da moléstia agravava o contágio, o que resultou em procissões e penitências da

população, instruídas pelos jornais locais, pedindo proteção divina para o combate à epidemia (FEYDIT, 1979).

Em fins do século XIX a instalação de redes de água e esgoto sanitário e o saneamento de alguns brejos trouxeram algum alívio na salubridade da cidade, porém as melhorias estruturais restringiram-se a uma camada abastada da população, expulsando os antigos moradores que não podiam arcar com os gastos trazidos pelas inovações sanitárias. Nesse sentido, Feydit afirma (1979, p. 287/288):

Até então, os proprietários de prédios urbanos tinham, uns o rio Paraíba outros, muitos poços com água filtrada pela areia do subsolo, e os mais abastados a água dos encanamentos, que era facultativa (...). O rico, que alugava prédios, dos quais muitas vezes não podia receber o aluguel, era obrigado pelo novo contrato a cumprir a contra gosto o segundo mandamento das Obras da Misericórdia: 'Dar de beber a quem tem sede'. Os aluguéis subiram de preço, dificultando ainda mais a vida dos que eram obrigados a pagar. O pobre que a custo pagava as décimas, viu essa despesa triplicar, com os esgotos e água obrigatória .

A primeira vila operária da cidade, localizada na periferia, foi erguida próxima à Fábrica de Fiação e Tecidos Industrial Campista, inaugurada em 1885 (FARIA, 2001; FEYDIT, 1979).

Assim, a população pobre e operária começava a ocupar a periferia da cidade, sob condições deficitárias e com pouca intervenção do Estado.

Póvoa (2002) afirma que apesar da existência do plano de higiene e saneamento do engenheiro Saturnino de Brito (1903), e de algumas intervenções do Poder Público, as melhorias foram pontuais e isoladas, perdurando até 1944, ano da elaboração do Plano de Urbanização de Campos, realizado pelo engenheiro Coimbra Bueno. No documento firmado em 13 de abril de 1944, intitulado Contratos de Urbanização e Cadastro Imobiliário da Cidade de Campos, firmava-se o

compromisso de execução de serviços de topografia e projetos de água e esgoto, entre outras melhorias ligadas ao planejamento urbano (CARVALHO, 1991).

Mesmo com todos os avanços estabelecidos a partir de 1944, segundo Póvoa (2002), grande parte das intervenções urbanas implementadas pela municipalidade esteve ligada ao embelezamento da área central da cidade, contribuindo para uma dupla configuração do espaço urbano. Enquanto o centro da cidade era saneado e urbanizado, os bairros periféricos enfrentavam graves problemas.

A ocupação do solo pela população expulsa da área central da cidade se deu também através de invasões de áreas de risco, áreas ribeirinhas, e no entorno de estradas de ferro e rodovias (AZEVEDO; BASTOS, 1991).

O surgimento das primeiras favelas em Campos dos Goytacazes ocorre nos anos 40. Porém, o aumento significativo das áreas de ocupação ocorre nos anos 60, provocada pela decadência da produção açucareira, além da grande enchente do Rio Paraíba ocorrida nos anos 60 (PÓVOA, 2002). Na tabela a seguir apresentaremos o número de favelas por década de surgimento, em Campos dos Goytacazes.

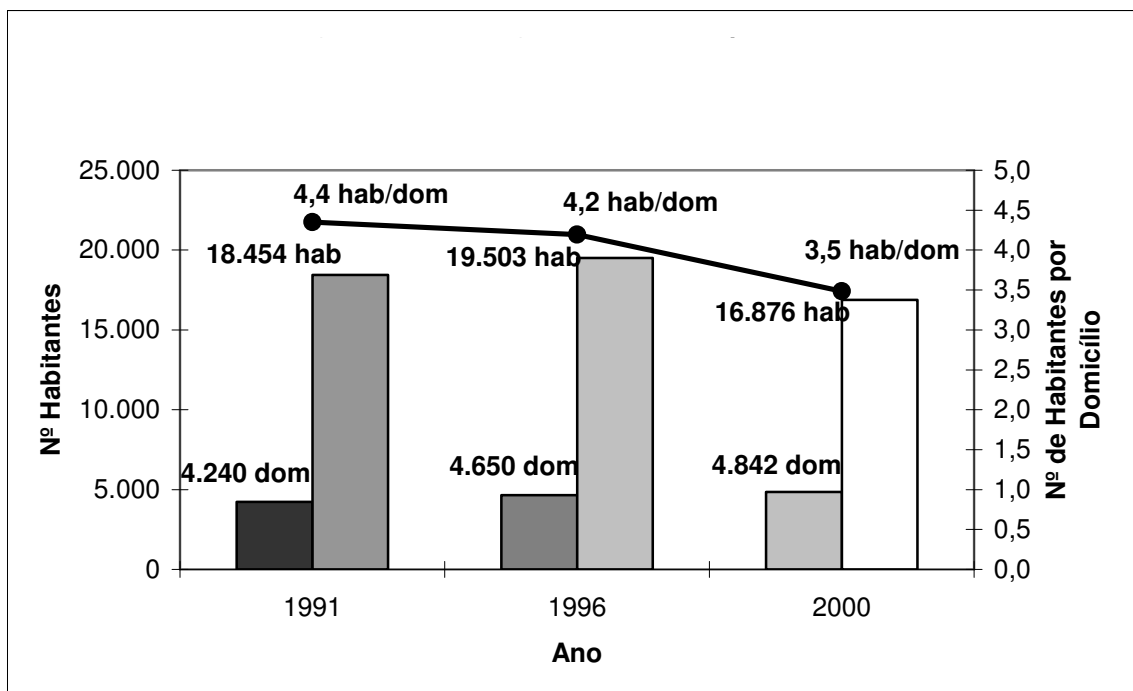
Tabela 5 – Número de favelas por década de surgimento, em Campos dos Goytacazes (período: 1940-2000)

| Décadas | Número de Favelas |
|---------|-------------------|
| 1940 | 4 |
| 1950 | 11 |
| 1960 | 26 |
| 1970 | 28 |
| 1980 | 31 |
| 1991 | 32 |
| 2000 | 32 |

Fonte: IBGE e Pesquisa de Formação e Evolução das Favelas em Campos dos Goytacazes – Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado (LESCE), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), 2002.

Dessa forma percebemos, entre os anos 1940 e 1980, um crescimento na formação das favelas. Porém, a partir da década de 1980, o que se tem é o crescimento do número de domicílios e não mais a criação de novos núcleos ou novas favelas. Vejamos o gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Evolução da população e domicílios nas favelas – Campos dos Goytacazes (períodos: 1991/1996/2000)



Fonte: IBGE – Censos de 1991, 1996 e 2000. Organizado pelo Observatório Socioeconômico do Norte Fluminense.

Assim, as favelas de Campos tinham, em 1991, 4.240 domicílios ocupados com 18.454 moradores. Em 1996, eram 4.650 domicílios com 19.503 moradores. No ano de 2000, o número de domicílios ocupados cresceu para 4.842, enquanto o número de moradores caiu para 16.876. Ou seja, entre 1991 e 1996 houve um crescimento de 9,6% do número de domicílios ocupados e no período seguinte, de 1996 a 2000, esse crescimento foi de 4,1%. Já na população, de 1991 para 1996

houve um crescimento de 5,6% e de 1996 para 2000 houve uma redução de 13,4% na população favelada.

Notamos que existe um crescimento de aproximadamente 4,1% do número de domicílios ocupados e uma redução de 13,4% no número de moradores nas favelas campistas. Estudiosos do tema sugerem várias explicações para esse fenômeno. Para Póvoa (2002), a explicação pode estar relacionada à existência do Programa Habitacional *Pode Entrar que a Casa é Sua*, da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. A autora também menciona que na pesquisa *Formação e evolução das favelas em Campos dos Goytacazes* (2001), moradores de algumas favelas, como da Escova Urubu, Canema e Santa Luiza, afirmaram que diversas famílias mudaram-se para novos loteamentos na periferia da cidade. O Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense (2002), por sua vez, destaca que uma das hipóteses que podem ser ligadas a esse fenômeno é o fato de que as pessoas mais jovens estão migrando para outras regiões em busca do emprego, fazendo com que essa relação caia ao nível apresentado acima de 3,5 pessoas por domicílio. Esse estudo reforça sua hipótese por meio do dado registrado apenas neste último censo do IBGE, que identificou também o número de domicílios vagos. São 389 domicílios vagos nas favelas de Campos. As maiores favelas têm também a maior quantidade de domicílios vagos: Margem da Linha tem 48 domicílios vagos, a Aldeia tem 40, Fofoca com 39 e Lagoa do Vigário com 38. Esse número total de 389 domicílios vagos equivale a 8% do total de domicílios ocupados nas favelas de Campos.

A seguir, para ilustrar o panorama das favelas de Campos dos Goytacazes, apresentamos a Tabela 6²¹, com dados completos das populações masculina e feminina de todas as favelas de Campos, bem como o número de domicílios ocupados e a relação população/ domicílios ocupados.

²¹ Tabela 6 – Favelas em Campos - homens/mulheres; domicílios ocupados e relação população/domicílio ocupado (período: 1991/1996/2000). Fonte: Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense (2002).

| Favelas de Campos dos Goytacazes | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------------------|-------|--------|--------|------------|---------------|-------|--------|--------|------------|---------------|-------|--------|--------|------------|---------------|
| BAIRROS | FAVELAS | 1991 | | | | | 1996 | | | | | 2000 | | | | |
| | | Homem | Mulher | Total | Dom. Ocup. | Pop/Dom.Ocup. | Homem | Mulher | Total | Dom. Ocup. | Pop/Dom.Ocup. | Homem | Mulher | Total | Dom. Ocup. | Pop/Dom.Ocup. |
| Aeroporto | Aeroporto/ Bonsucesso | 650 | 646 | 1.296 | 299 | 4,33 | 346 | 366 | 712 | 180 | 3,96 | 415 | 419 | 834 | 226 | 3,69 |
| | Escova Urubu(1ºdistrito) | 12 | 12 | 24 | 6 | 4,00 | 278 | 268 | 546 | 124 | 4,40 | 163 | 162 | 325 | 102 | 3,19 |
| Caju | Baleeira | 466 | 482 | 948 | 214 | 4,43 | 320 | 320 | 640 | 139 | 4,60 | 206 | 224 | 430 | 123 | 3,50 |
| | Ilha doCunha | 457 | 462 | 919 | 230 | 4,00 | 445 | 497 | 942 | 231 | 4,08 | 299 | 310 | 609 | 182 | 3,35 |
| | Oriente | 443 | 462 | 905 | 219 | 4,13 | 297 | 320 | 617 | 148 | 4,17 | 262 | 273 | 535 | 164 | 3,26 |
| | Presidente Vargas | 128 | 161 | 289 | 63 | 4,59 | 111 | 163 | 274 | 68 | 4,03 | 96 | 113 | 209 | 59 | 3,54 |
| Nova Campos | Av. Central | 122 | 130 | 252 | 59 | 4,27 | 104 | 115 | 219 | 50 | 4,38 | 121 | 137 | 258 | 71 | 3,63 |
| Donana | Santa Luzia | 295 | 261 | 556 | 142 | 3,92 | 208 | 298 | 506 | 95 | 5,33 | 144 | 143 | 287 | 86 | 3,34 |
| Fundão | Aldeia | 579 | 547 | 1.126 | 238 | 4,73 | 1.058 | 991 | 2.049 | 481 | 4,26 | 964 | 921 | 1.885 | 533 | 3,54 |
| | Fundão | 165 | 165 | 330 | 88 | 3,75 | 149 | 165 | 314 | 88 | 3,57 | 57 | 65 | 122 | 39 | 3,13 |
| Goytacazes | Estrada do Carvão | 84 | 81 | 165 | 34 | 4,85 | 109 | 92 | 201 | 47 | 4,28 | 115 | 101 | 216 | 53 | 4,08 |
| | Goytacazes/Canema | 59 | 77 | 136 | 33 | 4,12 | 52 | 62 | 114 | 31 | 3,68 | 37 | 35 | 72 | 17 | 4,24 |
| Jardim Carioca | Bariri/Madureira | 61 | 52 | 113 | 24 | 4,71 | 173 | 159 | 332 | 78 | 4,26 | 173 | 158 | 331 | 90 | 3,68 |
| | Fofoca | 375 | 408 | 783 | 181 | 4,33 | 491 | 522 | 1.013 | 241 | 4,20 | 429 | 418 | 847 | 257 | 3,30 |
| | Lagoa do Vigário | 437 | 479 | 916 | 229 | 4,00 | 445 | 462 | 907 | 250 | 3,63 | 469 | 515 | 984 | 346 | 2,84 |
| Lapa | Inferno Verde | 126 | 100 | 226 | 62 | 3,65 | 128 | 105 | 233 | 51 | 4,57 | 113 | 97 | 210 | 61 | 3,44 |
| | Matadouro | 418 | 409 | 827 | 211 | 3,92 | 344 | 361 | 705 | 183 | 3,85 | 403 | 395 | 798 | 247 | 3,23 |
| | Patronato | 190 | 174 | 364 | 78 | 4,67 | 167 | 175 | 342 | 84 | 4,07 | 32 | 35 | 67 | 15 | 4,47 |
| | Risca – Faca | 204 | 229 | 433 | 93 | 4,66 | 140 | 173 | 313 | 68 | 4,60 | 224 | 222 | 446 | 127 | 3,51 |
| | Siqueira e Silva | 314 | 313 | 627 | 151 | 4,15 | 62 | 65 | 127 | 38 | 3,34 | 174 | 199 | 373 | 91 | 4,10 |
| | Tira – Gosto | 115 | 141 | 256 | 63 | 4,06 | 97 | 109 | 206 | 50 | 4,12 | 74 | 87 | 161 | 48 | 3,35 |
| P. Bela Vista | Bela Vista | 74 | 81 | 155 | 35 | 4,43 | 79 | 91 | 170 | 40 | 4,25 | 73 | 75 | 148 | 38 | 3,89 |
| P. Prazeres | P. Prazeres | 400 | 427 | 827 | 177 | 4,67 | 379 | 532 | 911 | 186 | 4,90 | 189 | 217 | 406 | 105 | 3,87 |
| P. Pres.Vargas | Farofa | 75 | 67 | 142 | 35 | 4,06 | 91 | 103 | 194 | 53 | 3,66 | 62 | 73 | 135 | 38 | 3,55 |
| P. Rui Barbosa | Estrada do Carvão | 247 | 246 | 493 | 100 | 4,93 | 168 | 162 | 330 | 71 | 4,65 | 197 | 209 | 406 | 111 | 3,66 |
| P. Santa Helena | Palestra | 237 | 242 | 479 | 106 | 4,52 | 175 | 185 | 360 | 94 | 3,83 | 100 | 115 | 215 | 67 | 3,21 |
| P. São Mateus | São Mateus | 305 | 312 | 617 | 148 | 4,17 | 318 | 337 | 655 | 165 | 3,97 | 381 | 396 | 777 | 213 | 3,65 |
| P.Visc.Ururáí | Chatuba | 281 | 270 | 551 | 119 | 4,63 | 320 | 307 | 627 | 150 | 4,18 | 291 | 284 | 575 | 165 | 3,48 |
| Travessão | Escova Urubu | 90 | 84 | 174 | 43 | 4,05 | 121 | 114 | 235 | 51 | 4,61 | 120 | 121 | 241 | 75 | 3,21 |
| Ururáí | Ilha de Ururáí | 180 | 167 | 347 | 85 | 4,08 | 617 | 620 | 1.237 | 297 | 4,16 | 400 | 455 | 855 | 245 | 3,49 |
| | Margem da Linha | 1.508 | 1.507 | 3.015 | 643 | 4,69 | 1.657 | 1.649 | 3.306 | 780 | 4,24 | 1.379 | 1.353 | 2.732 | 746 | 3,66 |
| | Rio Ururáí | 81 | 82 | 163 | 32 | 5,09 | 85 | 81 | 166 | 38 | 4,37 | 191 | 196 | 387 | 102 | 3,79 |
| TOTAL | | 9.178 | 9.276 | 18.454 | 4.240 | 4,35 | 9.534 | 9.969 | 19.503 | 4.650 | 4,19 | 8.353 | 8.523 | 16.876 | 4.842 | 3,49 |

4.2 – POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

O problema habitacional em Campos dos Goytacazes, até 1988 foi prioritariamente tratado pelos governos federais e estaduais, além de iniciativas privadas, ficando o Poder Público Municipal com uma competência residual, estritamente baseada em poucas atribuições, como calçamento de ruas e transporte coletivo urbano (PÓVOA, 2002).

Em 1970 instala-se em Campos uma agência da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB/ RJ). Esse órgão cuidava da elaboração do projeto de casas e do acompanhamento e fiscalização da construção. A agência construiu apenas o conjunto habitacional João Paulo II, em 1980, na localidade de Ururaí.

O fim do regime militar trouxe também a crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH. O entendimento de que a habitação poderia ser realizada através de um sistema que se autofinanciasse foi rechaçado por completo. Segundo Azevedo (1995, p. 295):

(...) quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez no sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

A crise do SFH e a de todo setor habitacional aprofundou-se durante o período 1985/1989. Com a extinção do BNH o setor entrou em grave crise institucional (SANTOS, 1999). Do período financiado pelo BNH, a Tabela abaixo apresenta os conjuntos habitacionais construídos no Município:

Tabela 7 – Conjuntos habitacionais construídos no Município de Campos dos Goytacazes pelo BNH, ou através do SBPE²², segundo ano de construção e número de unidades (período: 1966-1985).

| Ano | Conjunto Habitacional | Local | Unidades | Financiamento |
|-------|-----------------------|--------------------------------|----------|---------------|
| 1967 | João XIII | Parque Nova Brasília | 260 | BNH |
| 1970 | Guadalajara | Parque Pecuária | 280 | BNH |
| 1977 | Santo Amaro | P. Santo Amaro | 421 | BNH/ SBPE |
| 1978 | Parque Lebret | Parque Lebret | 236 | BNH |
| 1981 | Pelincão | Av. Pelinca | 444 | BNH/ SBPE |
| 1981 | Lacerdão | R. Lacerda Sobrinho | 288 | BNH/ SBPE |
| 1981 | Francisco Lamego | Av. Franc. ^o Lamego | 360 | FGTS/ SBPE |
| 1982 | João Paulo II | Ururai | 440 | BNH |
| 1983 | Penha | Bairro da Penha | 588 | BNH/ SBPE |
| 1983 | Formosão | R. T. Cel. Cardoso | 446 | BNH/ SBPE |
| 1984 | Alberto Torres | A. Alberto Torres | 128 | BNH/ SBPE |
| 1985 | João Maria | R. João Maria | 115 | BNH/ SBPE |
| Total | De Unidades: | | 4.006 | |

Fontes: Companhia Estadual de Habitação (CEHAB/ RJ), Agência Campos dos Goytacazes, 2001; Caixa Econômica Federal, Agência Campos dos Goytacazes, 2001. Tabela adaptada pela autora, de PÓVOA (2002).

Com a Constituição de 1988 e a conseqüente descentralização das políticas habitacionais, pela primeira vez na história havia na Lei Maior do país um capítulo exclusivamente voltado para a política urbana, prevendo uma série de instrumentos para a garantia, em limites municipais, do direito à cidade, a defesa da função social da cidade e da propriedade, além da democratização da gestão urbana. Referimo-nos ao capítulo segundo do Título VII da Carta de 1988.

Assim, a partir de 1989 a Prefeitura de Campos dos Goytacazes inicia projetos de habitação na cidade. Em 1990 é criado o Departamento de Habitação e Assentamentos Humanos, que estava ligado à Secretaria de Promoção Social. Até 1991 esse Departamento cadastrou cerca de 3000 famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos (AZEVEDO; BASTOS, 1991).

O Departamento atuou também através do projeto uso do solo das ilhas do Rio Paraíba do Sul. O Projeto levantou 56 ilhas localizadas no Município, em áreas

²² SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

do Governo do Estado e que estavam sendo utilizadas por fazendeiros e usineiros (PÓVOA, 2002).

Apresentaremos a seguir a listagem das ações habitacionais realizadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes²³, no período compreendido entre 1989 a 1992:

1 – Vila Esperança – 1991

Local: Av. Presidente Vargas, no Parque Caju;

Objetivo: Construção de casas para famílias oriundas da favela do Oriente;

Número de Casas: 12

Número de Cômodos: Casas tipo A: Sala, 1 quarto, cozinha e banheiro;
Casas tipo B: Sala, 2 quartos, cozinha e banheiro;

2 – Vila da Paz – 1991

Local: Av. São Fidélis, também no Parque Caju;

Objetivo: Construção de casas para famílias oriundas do “beco” da favela do Oriente;

Número de Casas: 14.

3 – Vila Felicidade – 1991

Local: Parque Joquey Club;

Número de Casas: 09

Número de Cômodos: Sala, 1 quarto, cozinha e banheiro;

Área da casa: 30.000 m².

²³ FONTE: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral - 1996

4 – Conjunto Habitacional Getúlio Vargas – 1993

Local: Jardim Guarús

Objetivo: Construção de casas para famílias oriundas de áreas de risco

Número de Casas: 42

A Prefeitura criou, em 1991, a Empresa Municipal de Habitação – EMHAB (Lei n.º 5.172 de 18 de junho de 1991), com o objetivo de promover a execução da política de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano integrado, a regularização das áreas ocupadas e as pertencentes ao Município. Segundo Póvoa (2002) o objetivo principal da EMHAB foi a captação de recursos, o que, entretanto, não aconteceu. Para Azevedo & Bastos (1991), a principal função do órgão era conseguir financiamentos junto ao governo federal para construção de casas para famílias de renda comprovada acima de três salários mínimos, além de prestar assistência jurídica e regularizar posses de fato.

Cabe-nos aqui contextualizar o panorama brasileiro acerca da questão habitacional no período pós-BNH. Os anos 90 começam sob o governo de Fernando Collor de Melo, e com ele o confisco das Cadernetas de Poupança, gerando a estagnação da poupança e do FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil.

Apresentaremos a seguir a listagem das ações realizadas pela prefeitura de Campos, após a criação da EMHAB, a partir de 1993:

1 – Vila dos Pescadores – 1993

Local: Farol de São Tomé;

Objetivo: Construção de casas para famílias de pescadores locais;

Número de Casas: 92;

Número de Cômodos: Sala, 1 quarto, cozinha, banheiro e área de serviço;

Área da Casa: 22,97 m².

2 – Agrovila (Vila Manhães) – 1993

Local: Área cedida pelo governo do Estado;

Objetivo: Fixar os moradores à terra, onde, em tese, deveriam produzir culturas diversas;

Número de Casas: 13;

Número de Cômodos: Sala, 1 quarto, cozinha e banheiro;

Área da Casa: 24,50 m².

Todas as ações listadas no dois períodos apresentados fizeram parte do programa de habitação popular denominado *Pode entrar que a casa é sua*, que visava atender população com renda não superior a três salários mínimos, criado ainda em 1989. O programa era composto por três atores públicos: o Departamento de Habitação (responsável pelo cadastro e seleção de famílias); num segundo momento a EMHAB (responsável pela elaboração do projeto de saneamento básico) e a Secretaria Municipal de Obras – responsável pelos projetos das moradias e urbanização dos espaços, realizar licitação pública e fiscalizar obras (PÓVOA, 2002).

O Programa ficou desativado entre 1994 e 1999. A partir de então o programa foi revitalizado e teve início a construção de conjuntos habitacionais, através de ação conjunta com a Caixa Econômica Federal, pelo programa Habitar Brasil e com o governo do Estado através da CEHAB/RJ.

De 1999 a 2001 houve a construção de 4 conjuntos habitacionais²⁴, perfazendo um total de 819 novas unidades.

Outro projeto da prefeitura de Campos foi o *Vale Construção*, que surgiu em 1991. Num primeiro momento o projeto restringia-se a realizar doações de material de construção, em caso de emergência para famílias com renda até um salário mínimo e com imóvel próprio. A partir de 1998 houve ampliação do atendimento através de um convênio com a Caixa Econômica Federal, onde o material de construção poderia ser destinado a reparos em habitações com estruturas deterioradas, ampliação de cômodos em moradias com grande número de pessoas e construção de banheiros (PÓVOA, 2002).

Outro programa foi o *Cada Família Tem um Lote*, iniciado em 1991, com objetivo de doar lotes urbanizados à população com renda de até três salários mínimos e com família constituída. Até 2001, o único projeto realizado foi a *Terra Prometida*. As principais informações sobre a *Terra Prometida* são – Local: Área próxima a CODIN (Companhia de Desenvolvimento Industrial); Objetivo: Construção de casas para famílias que ocuparam uma área particular no Parque Calabouço; Número de Casas: 40; e Número de Cômodos: Sala, 1 quarto, cozinha e banheiro.

Já o programa *SOS Habitação* surgiu em 1993, objetivando oferecer auxílio emergencial para o pagamento de aluguel, de famílias vítimas de calamidades públicas, por tempo limitado, até que a família atendida possa arcar com suas despesas de moradia.

²⁴ Os conjuntos são: Nova Jerusalém (no Parque Esplanada, contando com 60 unidades); Morro do Coco (na BR 101, 12º distrito de Campos dos Goytacazes, contando com 59 unidades); Aldeia (na Rodovia Campos-Itaperuna, contando com 400 unidades); e Eldorado (no Parque Eldorado, contando com 300 unidades). FONTE: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social – Departamento de Habitação, 2001.

O programa *Comunidade Legal*, constituído em 2000, destina-se à construção, reforma e ampliação de moradias e melhoria e implantação de infraestrutura urbana em área de favelas.

Por fim, citamos dois conjuntos habitacionais construídos em 1990 pela Caixa Econômica Federal, quais sejam: o Jardim Goitacazes (com 312 unidades) e o CODIN (com 493 unidades).

Estudo de referência acerca das políticas habitacionais municipais já realizadas em Campos dos Goytacazes, no período de 1989 a 2001, através do Poder Público local, com ou sem parceria de outros órgãos, foi realizado por Póvoa (2002). Nas suas palavras:

Mesmo reconhecendo que a intervenção do Poder Público local na questão habitacional tornou-se mais sistematizada no final dos anos 80 com a criação de diversos programas, até então não existentes, e que a partir do final dos anos 90 passaram a receber maiores investimentos, deve-se considerar que é uma intervenção que continua sendo caracterizada como emergencial, assim como ocorria nas gestões anteriores a Garotinho.

Além de se caracterizar como uma prática emergencial ela continua sendo assistencialista, já que a casa construída e o material de construção fornecido etc., continuam sendo doados para a população contribuindo para que a médio e a longo prazo a continuidade dos programas seja inviabilizada. (PÓVOA, 2002, p. 78)

Dessa forma podemos afirmar que as políticas implementadas até os dias de hoje, pela municipalidade, estiveram pautadas por ações pontuais, emergenciais e conjunturais, que apesar de contribuir para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres do Município, não representam a solução de um problema estrutural da habitação. Assim, entendemos que se faz necessária a estruturação de políticas mais amplas e baseadas nos indicadores socioeconômicos, das mais diversas naturezas, com vistas a, senão sanar o problema, ao menos minorar as dificuldades encontradas.

4.3 – OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (1997-2001) E A POLÍTICA HABITACIONAL

A ausência de um sistema de informações urbanas complexo e abrangente, entre outros elementos, constitui um grave bloqueio ao aperfeiçoamento do trato da questão habitacional nos vários níveis de governo.

As informações estatísticas realizadas por vários órgãos competentes, tendo como ícone os censos demográficos do IBGE, nem sempre são utilizados de forma adequada, seja pela superficialidade da análise dos dados, seja pela subtilização dos indicadores, isto é, a opção por um número insuficiente de indicadores para a implantação de políticas públicas destinadas a solucionar uma questão tão fundamental para o bem estar social quanto à habitação.

Deve-se compreender também que a importância dos indicadores reside na possibilidade de cruzamentos de dados quantitativos com uma análise qualitativa substancial.

É importante ressaltar que não há uma definição clara de indicadores urbanos e habitacionais adotados no Brasil. Sabemos da existência de sistemas de indicadores desenvolvidos por diferentes órgãos, porém não há um inter-relacionamento entre eles, o que dificulta a utilização desses sistemas isoladamente. Como exemplos podemos citar: o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU, concluído pela SEDU/ PR²⁵ e o Sistema Caixa do Município – SICAM, da Caixa Econômica Federal.

Nesse item analisaremos os indicadores socioeconômicos de Campos dos Goytacazes, cruzando as informações trazidas por cada um deles, buscando

²⁵ Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

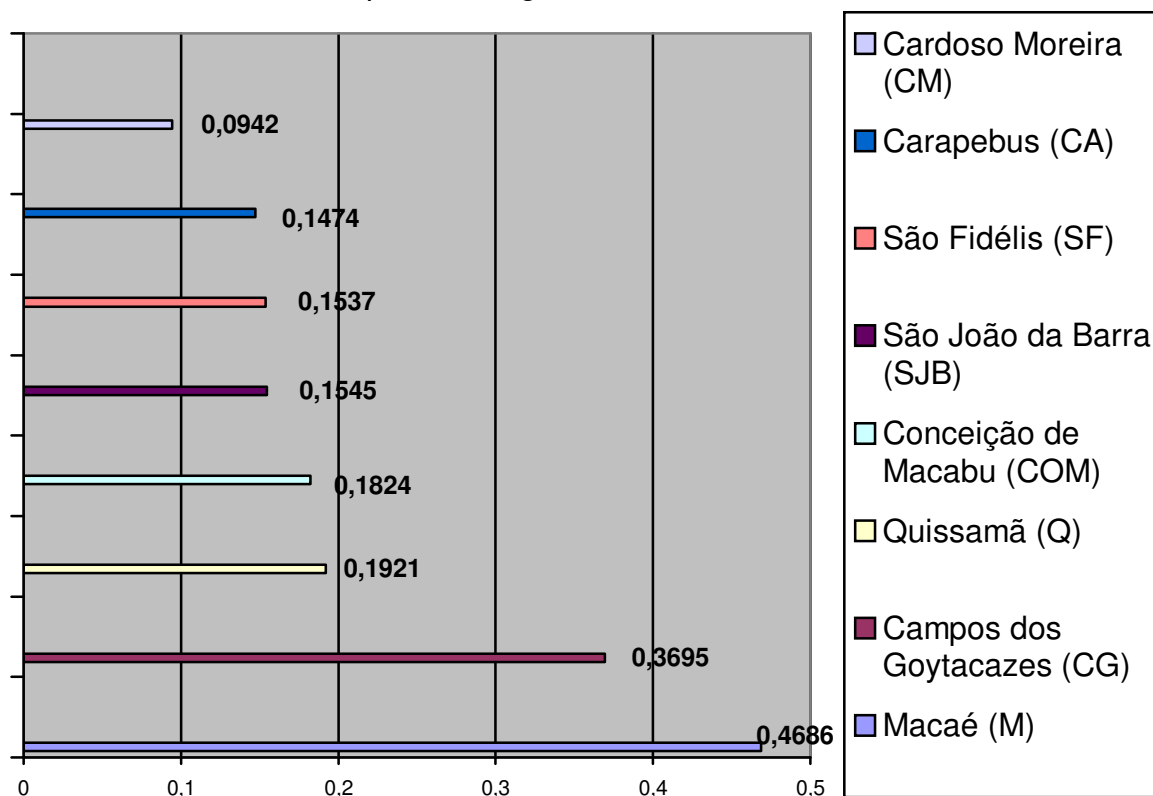
verificar, por meio dos mesmos, se o Município estudado acompanhou, entre os anos de 1997 e 2001, a tendência de municipalização já destacada nos itens anteriores.

4.3.1 – Índice de Qualidade dos Municípios – IQM

O Índice de Qualidade dos Municípios foi lançado pelo CIDE no final de 1998, com o objetivo de valorar as condições dos Municípios para atrair investimentos, assim como a sua aptidão para potencializar os benefícios advindos desses investimentos.

De acordo com o estudo, a capital do Estado recebeu índice 1,0000, que equivale ao primeiro lugar. O segundo município do ranking estadual é Niterói, com índice de 0,6940. Em terceiro lugar surge o município de Resende com índice de 0,5071. No ranking estadual, Campos dos Goytacazes encontra-se em décima colocação, com IQM de 0,3695. Apresentamos abaixo o gráfico com o IQM da Região Norte Fluminense, visando traçar um paralelo entre os municípios mais próximos a Campos.

Gráfico 3 – IQM dos municípios da Região Norte Fluminense - 1998



Fonte: CIDE (1998)

O IQM constitui um importante índice a ser observado pelos gestores públicos, principalmente no que tange a proposição de políticas de médio e longo prazo. Isso se deve ao fato de que o IQM aponta as potencialidades do Município em atrair investimentos e, conseqüentemente, trazer novos postos de trabalho, além de demonstrar a capacidade do município para estimular o empreendedorismo dos seus habitantes.

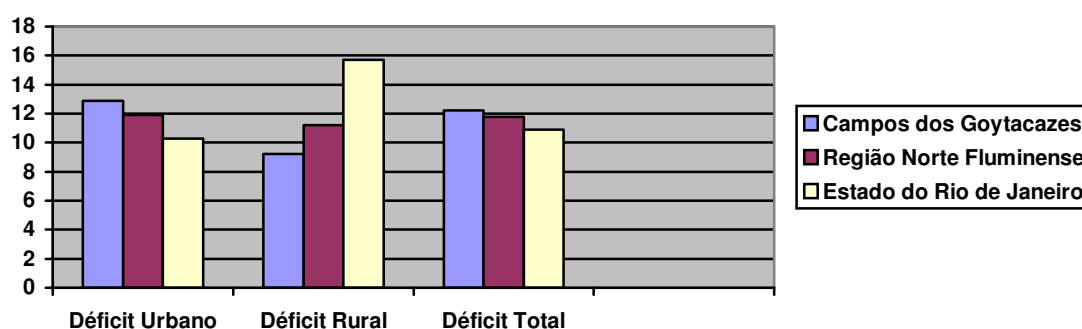
4.3.2 – Necessidades Habitacionais

Os indicadores de necessidades habitacionais, como o próprio nome aponta, são de extrema relevância para a proposição de políticas públicas de habitação. Os

dados que apresentaremos a seguir foram produzidos pela CIDE em conjunto com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da UFRJ, em julho de 2001. Tais dados tiveram como diretriz a avaliação de experiências recentes de municipalização de políticas habitacionais²⁶.

Conforme esse estudo, Campos dos Goytacazes possuía 90.292 domicílios, dos quais 76.389 urbanos e 13.903 rurais. O déficit habitacional total representava 11.094 domicílios. A seguir apresentaremos gráfico comparativo de Campos dos Goytacazes, Região Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 4 – Comparativo do déficit relativo do Estado do Rio de Janeiro, Região Norte Fluminense e Campos dos Goytacazes – 2001



Fonte: CIDE (2001).

O déficit habitacional afeta proporcionalmente, de forma contundente, a camada mais pobre da população. A seguir apresentaremos os gráficos de déficit habitacional por faixa de renda familiar (até 2 salários mínimos; de 2 a 5 salários mínimos; de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos), no Estado do Rio de Janeiro e na Região Norte Fluminense. Ao analisar os gráficos percebemos que o déficit que atinge as famílias que ganham até 2 salários e as que recebem de 2 a 5 são mais atingidas na Região Norte Fluminense do que a média do Estado.

²⁶ No estudo em tela o conceito de necessidades habitacionais inclui: a) déficit habitacional – necessidade de reposição de unidades precárias e atendimento à demanda; b) demanda demográfica – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico; e c) inadequação – necessidade de melhoria das unidades habitacionais, com carências ou deficiências.

Gráfico 5 – Déficit habitacional por faixa de renda – Estado do Rio de Janeiro

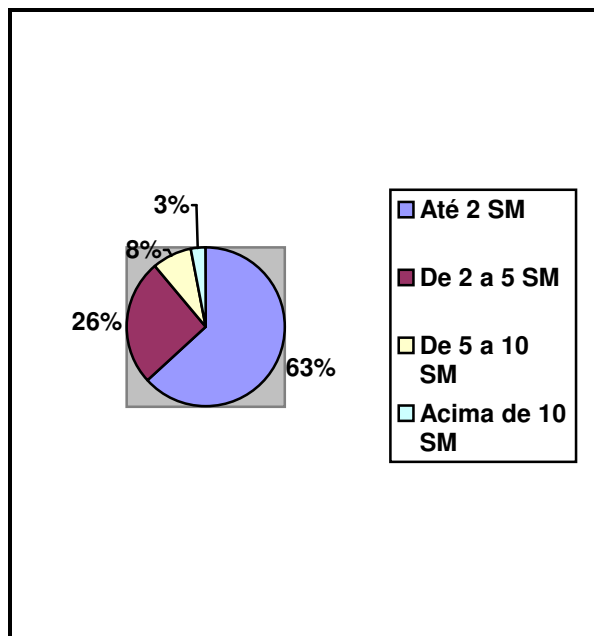
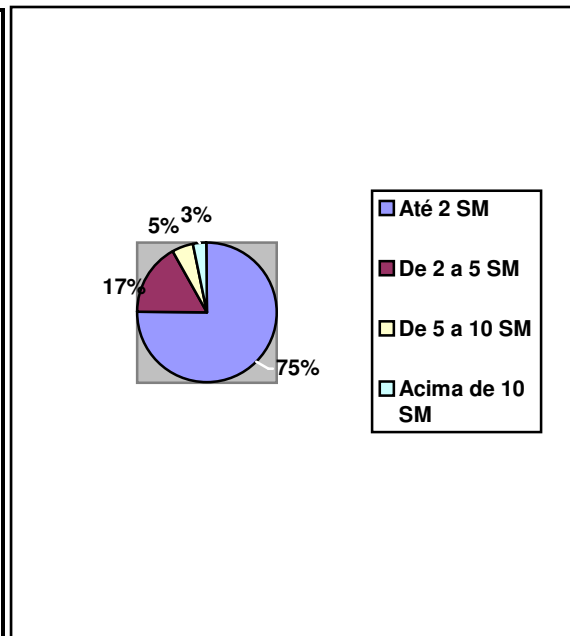


Gráfico 6 – Déficit habitacional por faixa de renda – Região Norte Fluminense

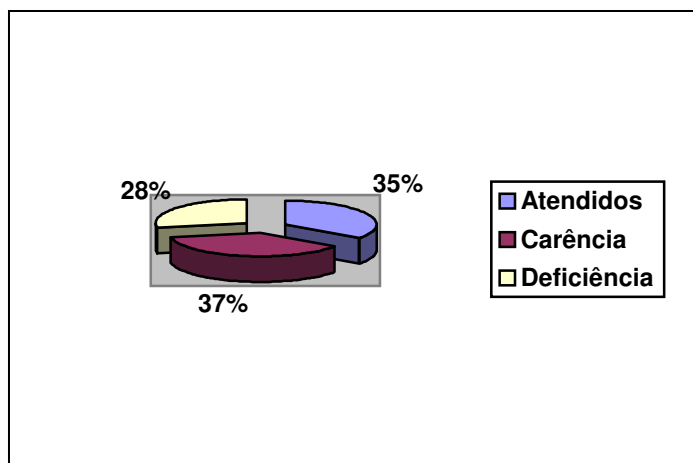


Fonte: Estudo Sócio Econômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2002)

Além do déficit habitacional demonstrado acima, foram contabilizadas também as moradias inadequadas. A inadequação foi dividida em duas categorias: por carência e por deficiência de infra-estrutura. A primeira classificação refere-se a domicílios que não dispõe de condições mínimas aceitáveis de acesso aos serviços de iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária e destino do lixo. Já a segunda classificação aplica-se ao caso do domicílio possuir os serviços citados, porém de forma inadequada.

Campos dos Goytacazes apresentava 33.550 domicílios carentes de infra-estrutura e 31.492 domicílios com infra-estrutura deficiente, totalizando 72,0% do estoque habitacional, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Domicílios atendidos, carentes e deficientes de Campos dos Goytacazes – 2001



Fonte: Estudo Sócio Econômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2002)

O percentual de domicílios carentes de infra-estrutura no Estado do Rio de Janeiro é de 32% e o de deficiência é de 11%, somando um total de 57% de domicílios atendidos. Nota-se que o problema habitacional em Campos, no que tange à inadequação de moradia é mais grave que o percebido na média do Estado.

A inadequação domiciliar por adensamento excessivo²⁷, em Campos dos Goytacazes, foi de 8.415 moradias, significando 11% do estoque urbano do Município.

4.3.3 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências

Esse índice foi desenvolvido pela Fundação CIDE em 2001, tendo como escopo apresentar a distância entre a realidade dos Municípios fluminenses em relação a uma sociedade ideal, com alto grau de equidade e cidadania plena. O

²⁷ Categoria computada apenas na área urbana.

índice carência não representa a contabilização de grau de pobreza, miséria ou indigência, mas a graduação da qualidade de vida em: educação; saúde; habitação e saneamento; mercado de trabalho; comércio; segurança; transportes; comunicação; esporte, cultura e lazer; participação comunitária; e descentralização administrativa.

O estudo cruzou 42 variáveis selecionadas a partir das áreas temáticas expostas acima. Decidimos utilizar o IQM – carências tendo em vista que a eleição das áreas e dos indicadores²⁸ teve como base a Constituição de 1988, no que tange ao respeito dos Direitos Sociais do cidadão e, principalmente, ao tratamento que os Municípios passaram a receber, ou seja, de protagonistas mais ativos no exercício da cidadania.

A base de cálculo do índice foi dividida em três níveis, a saber:

- a) nível 1- Necessidades básicas: esses indicadores, quando satisfatórios, garantem a sobrevivência com dignidade;
- b) nível 2 – Aumento de oportunidades de ascensão social: radiografa a possibilidade de acesso a serviços e bens que suprem não apenas as necessidades básicas, mas permitem criar possibilidades concretas de ascensão;
- c) nível 3 – Autodesenvolvimento e auto-satisfação: representa a satisfação total do indivíduo, no sentido de possuir condições de aproveitar todo o seu potencial, dentro de um espírito de equidade e de justiça.

Quanto mais alto o percentual obtido no índice, maior o seu nível de carência. Os índices variaram entre 32,4% (1º lugar – cidade do Rio de Janeiro) e 64,0%

²⁸ As áreas e indicadores estão relacionados nas Tabelas 13, 14 e 15 (nas próximas páginas).

(último lugar – Japeri). O Município de Campos dos Goytacazes obteve um índice total de 42,3%, ocupando a 85ª posição, num universo de 91 municípios analisados.

A seguir apresentaremos tabelas e gráficos que detalham as características e índices de carência, alcançados por Campos dos Goytacazes, em cada um dos três níveis:

Tabela 8 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do primeiro nível – necessidades básicas – peso de 55,6% no índice total

| Nome | Descrição | Valor | Fonte/Ano |
|---|---|-------|--------------|
| Alfabetização dos jovens | Pessoas de 15 a 24 anos com pelo menos 4 anos de estudo/total de pessoas de 15 a 24 anos x 100 | 20,1 | IBGE, 96 |
| Infra-estrutura das escolas | Escolas com energia elétrica, água, esgoto e biblioteca/ total de escolas x 100 | 65,9 | SEE, 99 |
| Mortalidades na infância | Óbitos de pessoas de 0 a 4 anos por doenças infecciosas e parasitárias, doenças respiratórias ou afecções originadas no período perinatal/ total de óbitos de pessoas de 0 a 4 anos x 100 | 71,3 | SES, 97/99 |
| Nascimentos com pré-natal | Nascimentos com número adequado de consultas pré-natal/ total de nascimentos x 100 | 10,6 | SES, 99 |
| Déficit habitacional | Cálculo no IQM – Necessidades habitacionais | 12,3 | CIDE, 91 |
| Inadequação por infra-estrutura | Cálculo no IQM – Necessidades habitacionais | 37,2 | CIDE, 91 |
| Formalidade das relações de trabalho | Empregos formais/ população ocupada x 100 | 74,0 | RAIS, 98 |
| Equipamentos esportivos, culturais, de informação e lazer | (Redes de TV sintonizadas/ 7, existência de estádio ou ginásio poliesportivo, estação de rádio, biblioteca pública)/ 4 x 100 | 0,0 | IBGE, 99 |
| Direito à vida | Número de homicídios/ população x 100.000 | 82,6 | I. Cano, 98 |
| Comércio varejista de bens cotidianos ou freqüentes | Número de setores presentes/ total de setores x 100 | 7,9 | SEF, 99 |
| Acessibilidade | Extensão da rede de estradas pavimentadas/ área do Município | 88,3 | DER/CIDE, 00 |
| Telefone público | Número de telefones públicos/ número adequado de telefones públicos x 100 | 34,2 | TELEMAR, 00 |
| Rendimento de trabalho | Empregados com rendimento superior a 3 salários mínimos/ total de empregados x 100 | 73,2 | RAIS, 98 |
| Existência e funcionamento de conselhos | (4 conselhos municipais regulamentados e instalados + existência de juizados de pequenas causas, defesa do consumidor | 0,0 | IBGE,99 |

| | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|------|-------|
| municipais e órgãos de justiça | e conselho tutelar) / 7 x 100 | | |
| Total de Carências no primeiro nível | _____ | 41,3 | _____ |

Fonte: CIDE (2001)

Ao analisarmos os números relacionados acima, notamos que o índice de déficit habitacional (12,3) à primeira vista não aponta uma situação grave nas necessidades habitacionais, porém ao somarmos o índice deste déficit com o da inadequação por infra-estrutura²⁹, chegamos ao número de 49,5. Nessa visão percebemos que a situação habitacional em Campos afasta-se da situação de necessidades básicas de dignidade para a população em quase 50 pontos. Além disso, a questão se agrava ao cruzarmos com os dados de acessibilidade, pior índice do primeiro nível, que podem interferir no oferecimento de transporte adequado à população periférica.

Vale ressaltar que o Município de Campos, apesar de, conforme a pesquisa, estar em condições ideais no que tange à existência e funcionamento de conselhos municipais, não possui um conselho específico para habitação e nem para política urbana³⁰.

Tabela 9 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do segundo nível – Aumento de oportunidades de ascensão social – peso de 33,3% no índice total

| Nome | Descrição | Valor | Fonte/Ano |
|------------------------|--|-------|-----------|
| Instrução dos adultos | Pessoas de 20 a 29 com 11 anos ou mais de estudo/ total de pessoas de 20 a 29 x 100 | 84,6 | IBGE, 96 |
| Dependências escolares | Escolas com sala de Tv e vídeo, quadra de esportes, laboratório de informática e laboratório de ciências/ total de escolas x 100 | 98,3 | SEE, 99 |

²⁹ A inadequação por carência de infra-estrutura ocorre quando o domicílio não dispõe de condições mínimas aceitáveis de acesso à iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária e destino do lixo. A inadequação por deficiência ocorre quando o domicílio dispõe desses serviços, mas não da maneira adequada (CIDE, 2001)

³⁰ De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 1999, os conselhos de habitação estão em apenas 8 % dos municípios do país, e os de política urbana em apenas 3,4% dos municípios.

| | | | |
|--|---|------|-------------|
| Mortalidades por doenças do aparelho circulatório | Óbitos de pessoas de 40 a 59 anos por doenças do aparelho circulatório/ total da população de 40 a 59 anos x 100.000 | 56,8 | SES, 97/99 |
| Disponibilidade de leitos | Leitos nas clínicas básicas/ população x 1.000 | 11,9 | IBGE, 99 |
| Favelas | (Existência de favelas e cadastro, loteamento irregulares e cadastro, legislação de interesse especial, programa de regularização fundiária e programa de urbanização e assentamentos)/ 5 x 100 | 20,0 | IBGE, 99 |
| Iluminação e pavimentação das vias urbanas | Percentual de vias iluminadas e percentual de vias pavimentadas | 20,0 | IBGE, 99 |
| Tempo de permanência no emprego | Desligamentos com tempo superior a 12 meses/ total de empregos x 100 | 58,0 | RAIS, 99 |
| Equipamento esportivos, culturais, de informação e lazer | Existências de video locadora, lojas de discos, fita e CD, teatro ou casa de espetáculos, livraria e jornais diários/ 5 x 100 | 0,0 | IBGE, 99 |
| Direito à integridade física | Lesões corporais dolosas e culposas/ população x 100.000 | 49,3 | SSP, 99 |
| Comércio varejista de bens cotidianos, freqüentes e pouco freqüentes | Número de setores presentes/ total de setores x 100 | 8,7 | SEF, 99 |
| Transporte público intermunicipal | Municípios com linhas de ônibus/ total de Municípios x 100 | 76,9 | DETRO, 01 |
| Telefones | Número de telefones instalados/ número adequado de telefones instalados x 100 | 28,2 | TELEMAR, 00 |
| Rendimento de trabalho | Empregados com rendimento inferior a 5 salários mínimos/ total de empregados x 100 | 87,8 | RAIS, 99 |
| Existência e funcionamento de conselhos municipais | (4 conselhos municipais principais regulamentados e instalados, paritários, deliberativos e administrando fundos; e 6 restantes regulamentados e instalados)/ 22 x 100 | 27,3 | IBGE,99 |
| Total de Carências no segundo nível | _____ | 44,8 | _____ |

Fonte: CIDE (2001)

Os indicadores do segundo nível trazem números preocupantes em relação à educação. Um dos pontos mais alarmantes é a pequena margem de adultos (entre 20 e 29 anos) que possuem 11 anos ou mais de estudo. Tal circunstância dificulta a qualificação necessária para uma melhor empregabilidade e conseqüente melhoria nos rendimentos. Outra questão relacionada à educação refere-se à qualidade das

dependências escolares, de forma que quase a totalidade das dependências escolares não possuem melhorias exigidas no mundo moderno para oportunidades de ascensão social. A questão da educação liga-se diretamente à renda, o que pode interferir sobremaneira nas políticas habitacionais municipais, posto que a pauperização da população acarreta, em regra, políticas de caráter emergencial, de curto prazo.

No que tange à questão da favela, o índice considera a existência das mesmas, o cadastro de favelas e de loteamentos irregulares, bem como a existência de programas de regularização fundiária e de urbanização. Merece destaque o fato de que muito embora Campos dos Goytacazes tenha um cadastro de favelas e assemelhados, o Município não soube informar sobre a existência de cortiços, assim como não possui um cadastro de loteamentos irregulares (porém informou a existência dos mesmos). É também certo que em Campos dos Goytacazes não foi implementado um programa de regularização fundiária, ponto de grande importância segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade e do atual Ministério das Cidades (pontos estudados no primeiro capítulo)³¹.

Tabela 10 – Índice de Qualidade dos Municípios – Carências – Indicadores do terceiro nível – autodesenvolvimento e auto-satisfação – peso de 11,1% no índice total

| Nome | Descrição | Valor | Fonte/Ano |
|--|--|-------|------------|
| Instrução dos jovens | Pessoas de 18 e 19 anos com 11 ou mais de estudo /total de pessoas de 18 e 19 anos x 100 | 88,1 | IBGE, 96 |
| Ensino superior, mestrado ou doutorado | Número de áreas com cursos/total de áreas x 100 | 22,2 | MEC, 99 |
| Mortalidades de idosos | Óbitos de pessoas de 70 anos ou mais / pessoas de 70 anos ou mais x 100 | 28,0 | SES, 99 |
| Procedimentos assistenciais de | Número de procedimentos disponíveis/total de procedimentos x | 36,4 | DATASUS/00 |

³¹ Dados colhidos no estudo *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001*, realizado pelo IBGE (2001).

| | | | |
|--|---|------|------------|
| alta complexidade | 100 | | |
| Conforto Domiciliar | Domicílios com até 2 habitantes por dormitório/total de domicílios | 35,4 | IBGE, 91 |
| Regulação e controle de uso e ocupação do solo | (Emissão de licença para construção, cadastro territorial atualizado, arrecadação de IPTU e lei de zoneamento)/4 x 100 | 10,6 | IBGE, 99 |
| Qualidade da Remuneração | Empregados com 2º grau completo com rendimento superior a 3 salários mínimos/ total de empregados x 100 | 68,5 | RAIS, 99 |
| Equipamentos esportivos, culturais, de informação e lazer | (Existência de sintonia de 7 redes de TV, emissora de TV geradora de imagem, <i>shopping center</i> , número adequado de cinemas e museus)/ 5 x 100 | 5,0 | IBGE, 99 |
| Direito à propriedade | Número de roubos e furtos/ população x 100.000 | 39,7 | SSP, 99 |
| Comércio varejista de todos os bens | Número de setores presentes/ total de setores x 100 | 14,4 | SEF, 99 |
| Transporte particular | Número de automóveis particulares licenciados/ população | 65,2 | DETRAN, 00 |
| Internet | Número de provedores de internet/ número de provedores de internet necessários x 100 | 0,0 | IBGE,99 |
| Rendimento | Empregados com rendimento superior a 10 salários mínimos/ total de empregados x 100 | 95,9 | RAIS, 99 |
| Existência e funcionamento de conselhos municipais e órgãos de justiça | (Todos os 10 conselhos municipais regulamentados e instalados, paritários, deliberativos e administrando fundos) / 40 x 100 | 47,5 | IBGE,99 |
| Total de Carências no terceiro nível | _____ | 39,8 | _____ |

Fonte: CIDE (2001)

Neste último nível da pesquisa notamos a dificuldade do município em proporcionar uma remuneração de qualidade aos seus trabalhadores. Dos empregados com 2º grau completo e rendimento superior a 3 salários mínimos, nos afastamos 68,5 pontos da condição ideal. O conforto domiciliar também deixa a desejar, o que sugere densidade habitacional no município, já que Campos dos Goytacazes afasta-se em 35,4 pontos do ideal de até dois habitantes por dormitório.

No que tange à regulação e controle de uso e ocupação do solo, índice de grande importância na verificação da relevância conferida por qualquer Município às

políticas habitacionais, podemos apontar que Campos dos Goytacazes peca por não possuir um cadastro territorial atualizado, já que a última atualização data do ano de 1997. Também é válido dizer que a política para arrecadação de IPTU mostra-se deficitária, visto que em 1997 foi o ano em que ocorreu a última atualização da planta de valores do imposto³². O indicador referente ao parcelamento do solo recebeu a contribuição importante da Lei de Parcelamento do Solo, de 1998, que estabeleceu padrões urbanísticos para implantação de loteamentos urbanos e deveres dos agentes privados e públicos, tipificando e sancionando crimes urbanísticos. O índice: regulação e controle de uso e ocupação do solo estabeleceu-se, a nosso ver, dentro de um padrão razoável, também em decorrência da existência de Lei de Zoneamento do município, de 1998.

Por fim, o indicador de instrução de jovens reafirma a preocupação destacada na tabela acima acerca da educação. Se a população entre 20 e 29 anos encontrasse com um percentual alto de menos de 11 anos de estudo, esta questão não foi minorada na década seguinte (abarcando jovens de 18 e 19 anos).

4.3.4 – Índice de Desenvolvimento Humano

Data dos anos 1960, no Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UNRISD), o ideal de construção de um indicador quantitativo de nível de vida. Essa perspectiva influenciou de forma decisiva a definição do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos anos 80.

A grande inovação desse índice é a utilização, em sua concepção, de variáveis diversas da econômica (renda), objetivando captar outros aspectos das

³² Dados colhidos no estudo *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001*, realizado pelo IBGE (2001).

condições de vida da população. Os indicadores utilizados no IDH são: renda familiar em salários mínimos; taxa de analfabetismo; número médio de anos de estudo e esperança de vida ao nascer.

Segundo Jannuzzi (2001, p. 120):

Na concepção do PNUD, o Desenvolvimento Humano deveria ser entendido como um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos para a conquista de níveis crescentes de bem-estar. Para tanto, o processo de desenvolvimento deveria garantir, entre outros aspectos, oportunidades crescentes de acesso à educação e cultura, a condições de desfrutar uma vida saudável e longa e a condições de dispor de um padrão adequado de vida para a população.

Além dos indicadores acima citados, integrantes do IDH, outras variáveis vêm sendo criadas e incorporadas a esse índice, visando alcançar novas dimensões do progresso humano. São exemplos: O IDG (Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero) e o MPG (Medida de Participação Segundo o Gênero)³³.

A seguir apresentaremos os dados do IDH referentes ao Município de Campos dos Goytacazes, traçando uma comparação entre os anos de 1991 e 2000.

³³ Tanto o IDG quanto o MPG objetivam caracterizar as desigualdades entre homens e mulheres na realização do desenvolvimento humano.

Tabela 11 – Comparativo IDH e variação de Campos dos Goytacazes – 1991/2000

| Variável | 1991 | 2000 | Variação |
|---|------------------|------------------|----------|
| IDH – M | 0,68 | 0,75 | 9,98% |
| IDH – Ranking estadual (colocação) | 44. ^o | 54. ^o | 25% |
| Alfabetização de adultos (mais de 15 anos – porcentagem) | 84,46 | 89,91 | 6,46% |
| Esperança de vida ao nascer (anos) | 62,52 | 66,8 | 6,85% |
| Renda <i>per capita</i> (reais) | 189,64 | 247,20 | 30,35% |

Fonte: PNUD (2003). Tabela organizada pela autora.

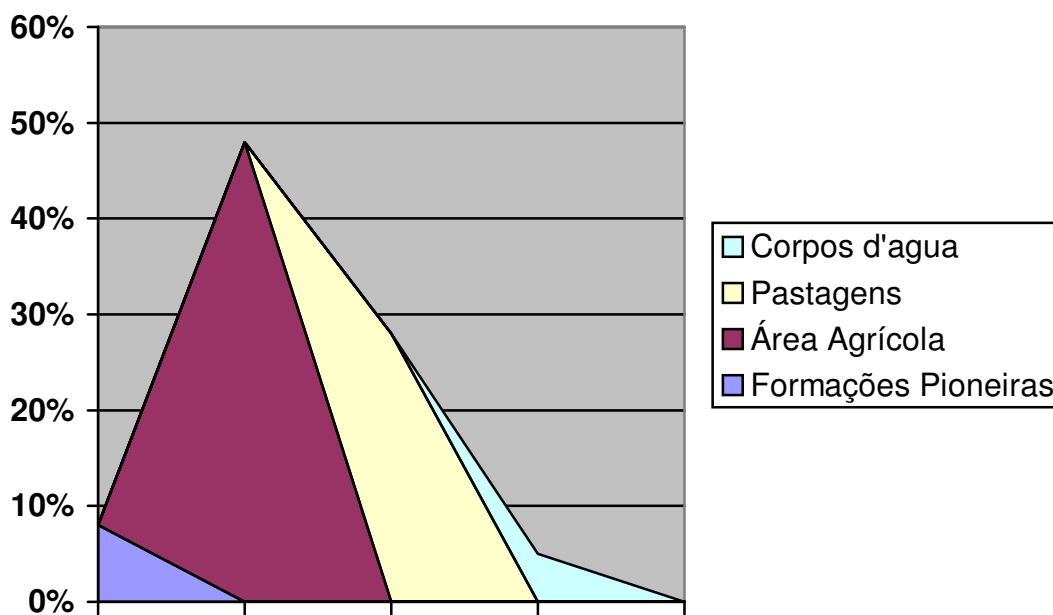
Pela tabela acima, notamos que houve um aumento percentual em todos os indicadores relacionados ao IDH, no período analisado. No entanto, houve uma queda de 25% na posição de Campos no ranking estadual de IDH – M. lembrando que são 95 os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Lembramos também que, no período estudado, a Prefeitura não contava com o aumento substancial das receitas provenientes dos royalties (sobre essa questão, ver o item 4.3.6).

Vale apontar que apesar de Campos apresentar o segundo melhor IDH-M da Região Norte Fluminense, apresenta a menor *Esperança de vida ao nascer*, ou seja, 66,8 anos.

4.3.5 – Índices de qualidade dos Municípios – Verde

Esse índice foi publicado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE, em julho de 2001, pautado na comparação de áreas que contém remanescentes da cobertura vegetal original, com as ocupadas pelos mais variados usos do solo. Seu objetivo declarado é a construção de indicadores que possibilitam o monitoramento de remanescentes vegetais, servindo de base para o estabelecimento de políticas públicas. No que tange à política habitacional, esse índice pode contribuir no sentido do estabelecimento de áreas que não poderão ser alvo de expansão habitacional, sob pena de ferir as políticas de proteção ambiental.

Gráfico 8 – Uso do Solo e Cobertura Vegetal do Município de Campos dos Goytacazes



Fonte dos dados: CIDE (2001). Gráfico confeccionado pela autora.

Percebemos no gráfico acima que o município possui sua área distribuída da seguinte forma: 8% de formações pioneiras; 48% de área agrícola; 28% de pastagens e 5% de corpos d'água.

Para classificar o uso do solo e da cobertura vegetal do município estudado faz-se necessária à interpretação da tabela que apresentamos a seguir:

Tabela 12 – Classificação segundo os Índices de Qualidade de Uso do Solo e da Cobertura Vegetal – IQUS dos municípios do Estado do Rio de Janeiro

| Índice | Área do Estado | Características |
|-----------|----------------|---|
| Rodeio | 36% | Maior percentual de pastagens; presença de pequenas manchas urbanas; pequena influência de formações originais e de áreas agrícolas. |
| Rural | 26% | Maior percentual de formações originais e de áreas agrícolas; presença de áreas urbanas, degradadas e de vegetação secundária; quase nenhuma influência de pastagens. |
| Nativo | 18% | Maiores áreas de formações originais e de pastagens; presença de vegetação secundária e áreas agrícolas; muito pouca influência das áreas urbanas e degradadas. |
| Verde | 13% | Grandes áreas de formações originais e /ou de vegetação secundária; menores valores percentuais de áreas urbanas, agrícolas, de pastagem ou degradadas. |
| Metrópole | 7% | Maior percentual de áreas urbanas |

Fonte: CIDE (2001).

Cruzando os dados do gráfico e da tabela anteriores, percebemos que o município de Campos está classificado como uma área rural, visto que predomina áreas agrícolas (48%), com poucas formações originais e razoável percentual de pastagens, mas não significativo.

Segundo informações do CIDE, em conformidade com modelo de geração de Corredores Prioritários para a Interligação de Fragmentos Florestais – CPIF, Campos dos Goytacazes necessita reflorestar 82,3 km², o que representa 2% da área total do município.

Com base no exposto, notamos que uma política habitacional que vise atinar, inclusive, para uma política conjunta de proteção ambiental, deverá respeitar as

necessidades de uso do solo e de cobertura vegetal, nesse caso descontando da área ainda ocupável no município a que deve passar por processos de reflorestamento. Destacamos que Campos dos Goytacazes é o maior Município, em extensão territorial, do Estado do Rio de Janeiro.

4.3.6 – Indicadores Financeiros

Não poderíamos nos furtar de abordar rapidamente, a questão da receita municipal frente ao recebimento dos royalties percebidos devido à extração do petróleo da Bacia de Campos, que atualmente é responsável por aproximadamente 81% da produção nacional.

Campos dos Goytacazes, juntamente com os municípios de Macaé, Rio das Ostras, Casemiro de Abreu, Armação de Búzios, Cabo Frio, Quissamã, Carapebus e São João da Barra, constituem os maiores beneficiados com recebimento de royalties e participações especiais do país.

Na tabela abaixo podemos verificar o aumento dos royalties recebidos por Campos dos Goytacazes, tendo por base os anos de 1995 a 2003.

Tabela 13 – Evolução das receitas dos royalties recebidos por Campos dos Goytacazes (período: 1995 – 2003)

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Royalties (R\$ milhões) | 2,5 | 3,2 | 4,0 | 12,0 | 54,0 | 148 | 206 | 301 | 483 |

Fonte: Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense (2004)

A ampliação dos royalties fez com que a receita do Município crescesse enormemente, como ilustra o Observatório (2004, p. 12):

Este aumento de receita fez a Cidade de Campos sair de um orçamento médio per capita anual da ordem de R\$ 98,00 (R\$ 37,2 milhões para uma população de 376 mil pessoas-IBGE1991) para R\$ 1.474,00 (R\$ 600 milhões em 2004 para uma população de 406.989-IBGE 2000). Isto significa um orçamento per capita em 2004, 15 vezes superior ao que possuía há dez anos atrás.

Apesar de Campos receber o maior contingente de royalties destinados aos municípios produtores do Norte Fluminense, ao dividirmos o orçamento pelo número de habitantes, os Municípios menores atingem orçamento *per capita* superior ao de Campos:

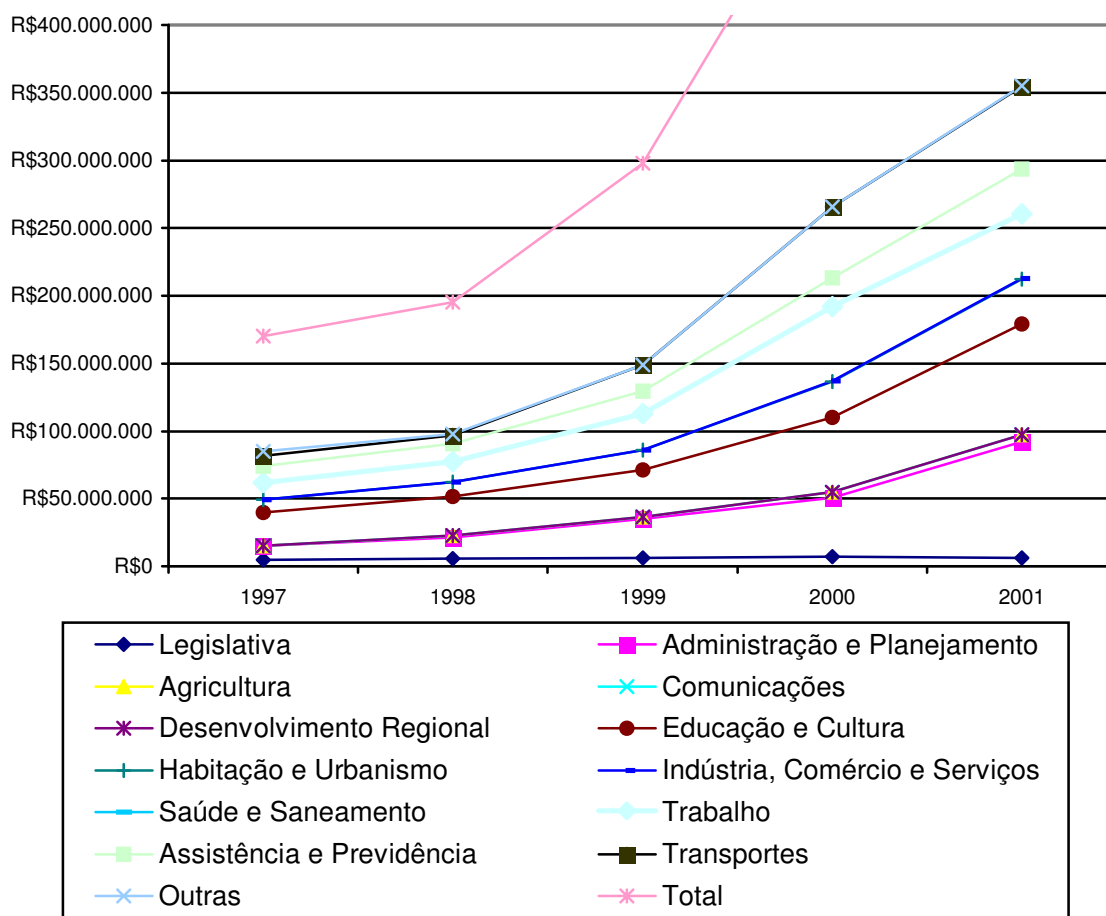
Tabela 14 – Orçamento, população, orçamento por habitante, IDH – M 2000, posição no ranking do IDH – 2000 de municípios selecionados

| Cidades | Orçamento (milhões) | População | Orçamento / Habitante | IDH- M 2000 | Posição Ranking IDH- M |
|------------------------|----------------------------|------------------|------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Campos dos Goytacazes* | 465 | 406.989 | R\$ 1.144,00 | 0,752 | 1.818° |
| Cabo Frio | 170 | 126.894 | R\$ 1.339,00 | 0,792 | 751° |
| São João da Barra* | 53,2 | 27.503 | R\$ 1.934,00 | 0,723 | 2.573° |
| Macaé | 372 | 131.550 | R\$ 2.829,00 | 0,790 | 815° |
| Casimiro de Abreu | 66,0 | 22.052 | R\$ 2.992,00 | 0,781 | 1.020° |
| Armação de Búzios | 59,5 | 18.179 | R\$ 3.273,00 | 0,791 | 785° |
| Rio das Ostras | 193 | 36.769 | R\$ 5.248,00 | 0,775 | 1.188° |
| Quissamã | 90 | 13.668 | R\$ 6.584,00 | 0,732 | 2.374° |
| Carapebus | 60,8 | 8.651 | R\$ 7.028,00 | 0,741 | 2.134° |

Fonte: Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense (2004)

O crescimento orçamentário do município gerou, por óbvio, o aumento nas despesas. Apontamos um crescimento de 15%, de 1997 para 1998, 52% de 1998 para 1999, de 78% de 1999 para 2000, e de 34% de 2000 para 2001, totalizando um incremento de 317% no período. As áreas que perceberam maior crescimento nas despesas municipais foram: administração e planejamento e transportes. No gráfico abaixo poderemos verificar o crescimento das despesas por função governamental:

Gráfico 09 – Evolução das despesas por funções de governo – Campos dos Goytacazes (período 1997 – 2001)



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2002)

Com relação à habitação e urbanismo podemos constatar que as despesas variaram entre R\$ 9.351.781,00, em 1997, e R\$ 33.412.175,53, em 2001, representando um aumento de 257,2%. Na tabela abaixo verificaremos os gastos em habitação entre os anos de 1997 e 2001:

Tabela 15 – Evolução dos gastos em habitação – Campos dos Goytacazes (período: 1997 – 2001)

| Ano | Gasto na Função (R\$ Milhões) | Participação no Total das Despesas |
|------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1997 | 9,4 | 11% |
| 1998 | 11,1 | 11% |
| 1999 | 14,3 | 10% |
| 2000 | 26,8 | 10% |
| 2001 | 33,4 | 9% |

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2002)

Cruzando o gráfico 09 com a tabela 15 concluímos que, muito embora o município de Campos dos Goytacazes tenha ampliado o total de seus gastos em 317% (1997-2001), os gastos relativos à habitação decresceram quando considerados os respectivos totais das despesas municipais. Logo, é perceptível a eleição de outras funções governamentais como prioritárias nesse período.

Além do fato acima destacado, apontamos que não obstante o aumento de 257,2% nas despesas com habitação, tal acréscimo é irrisório frente ao crescimento orçamentário do município que, entre os anos de 1997 e 2001, apenas com os Royalties, cresceu 5.050% e, entre os de 1997 e 2003, demonstrou um crescimento de 11.975%, também em relação ao incremento dos royalties.

Dessa forma, é possível concluir que a tendência de municipalização em relação às políticas habitacionais não tem se mostrado presente no Município de Campos dos Goytacazes. Percebemos que os gastos com a habitação mostram-se insignificantes face à força orçamentária municipal. Acrescemos ainda o fato de que um gasto de R\$ 9, 4 milhões em 1997 representava um montante significativo em relação ao orçamento disponível naquele ano. O mesmo não ocorre com um gasto de R\$ 33,4 milhões em relação a um orçamento muito superior, como vimos anteriormente para o ano de 2001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a raiz dos problemas habitacionais brasileiros está situada no início da urbanização e industrialização das principais cidades brasileiras, em fins do século XIX. No entanto, as políticas habitacionais federais pioneiras surgem apenas a partir da década de 1930 e têm como marco histórico e conceitual a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, sendo o órgão motriz do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A extinção do BNH, em 1986, significou uma mudança estrutural nas políticas habitacionais conhecidas até então no Brasil. As políticas que se seguiram foram pontuais e dispersas em vários órgãos diferentes. Mais recentemente, podemos salienta a implementação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003).

A necessidade de minorar os problemas sociais relacionados à questão habitacional nos leva a crer na atualidade da discussão sobre instrumentos eficazes de mensuração da realidade social. Assim, a ênfase no planejamento adequado das políticas públicas nos remete à análise de indicadores socioeconômicos, com vistas a garantir uma abordagem objetiva e racional de futuras políticas a serem implementadas, diminuindo a incidência de ações baseadas em interesses de grupos específicos. Com base no exposto, discorreremos ao longo do trabalho sobre a

relevância dos indicadores socioeconômicos, incluindo os tradicionalmente utilizados e outros atualmente agregados, na formulação de políticas habitacionais.

A partir de 1988 passou a ser atribuição do Município gerir as políticas urbanas, incluindo a habitacional. Desde então, a situação habitacional de Campos dos Goytacazes, assim como da maioria dos Municípios brasileiros, deixou de receber auxílio exclusivo do governo Federal, para ser institucionalizada também pelos próprios gestores locais.

Percebemos que o Município de Campos dos Goytacazes sofreu uma forte alteração em seu perfil econômico, migrando de uma atividade econômica primordialmente açucareira (1830) para uma atividade extrativa, baseada no início da produção de petróleo e gás natural, em sua Bacia Continental (1977). Outro fato que vale notar é o crescimento populacional da zona urbana do Município em detrimento da área rural. Até a década de 1960 a população rural significava 55% do contingente de habitantes. Já na década de 1970, a situação se inverte, com uma migração significativa para a cidade.

A década de 1990 significou um marco de mudança para o Município de Campos dos Goytacazes, com o reforço orçamentário trazido pelo aumento dos *royalties* percebidos. Esse fato alça Campos a uma conjuntura extremamente favorável à implementação de novas políticas, em face de Municípios com características populacionais e territoriais comparáveis. Seria lícito supor que essa nova condição trouxesse benefícios claros às políticas municipais existentes, ao menos no que tange a um dos insumos principais para a implementação de uma política, qual seja: a dotação orçamentária.

Vale apontar que o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM), lançado pelo CIDE no final de 1998, demonstra que a capital do Estado ficou em primeira colocação, com índice 1,0000. O segundo município do ranking estadual é Niterói,

com índice de 0,6940. Em terceiro lugar está o município de Resende com índice de 0,5071. No ranking estadual, Campos dos Goytacazes encontra-se em décima colocação, com IQM de 0,3695. Esse índice valora as condições dos municípios para atrair investimentos, bem como sua aptidão para potencializar os benefícios oriundos desses investimentos.

No campo da habitação, os Indicadores de Necessidades Habitacionais, realizados pelo IPPUR/CIDE, em 2001, retrataram um déficit habitacional total de 11.094 domicílios em Campos dos Goytacazes, sendo maior que o déficit da Região Norte Fluminense e do Estado do Rio de Janeiro. Outro indicador obtido pela pesquisa foi a quantificação de moradias inadequadas. A inadequação foi dividida em duas categorias: por carência e por deficiência de infra-estrutura. Campos dos Goytacazes apresentava 33.550 domicílios carentes de infra-estrutura e 31.492 domicílios com infra-estrutura deficiente, totalizando 72,0% do estoque habitacional. O percentual de domicílios inadequados no Estado do Rio de Janeiro é de 43%. Nota-se que o problema habitacional em Campos, no que tange à inadequação de moradia é mais grave que o percebido na média do Estado

Destacamos a necessidade de se priorizar as políticas habitacionais no Município, não só no que tange à construção de novos domicílios, mas também em relação à adequação dos já existentes. O Índice de Qualidade dos Municípios – Carências, realizado pela Fundação CIDE, em 2001, buscou apresentar a distância entre as realidades dos municípios fluminenses em relação a uma sociedade ideal, arbitrando o número 0 como a sociedade idealizada. Ao somarmos os indicadores, apresentados no trabalho, de déficit habitacional e de inadequação por infra-estrutura, chegamos à constatação de que Campos afasta-se da situação ideal de necessidades básicas de dignidade para a população em quase 50 pontos, o que representa um valor preocupante. Além disso, a questão se agrava ao cruzarmos

com os dados de acessibilidade, que é o pior indicador do primeiro nível (necessidades básicas), afastando-se do ideal em 88,3 pontos. A variável acessibilidade pode interferir no oferecimento de transporte adequado à população periférica. É importante acrescentar, que o setor de transportes diferencia-se dos demais, por estar em segundo lugar no crescimento de investimentos municipais pós *royalties*. Notamos que, muito embora a Prefeitura de Campos dos Goytacazes tenha um alto gasto em transportes, a acessibilidade é a pior variável do IQM – Carências, o que demonstra uma clara ineficiência na política municipal.

Outro indicador que merece destaque é o IDH, construído para mensurar o nível de vida das populações. Os indicadores utilizados no IDH são: renda familiar em salários mínimos; taxa de analfabetismo; número médio de anos de estudo; e esperança de vida ao nascer. Campos dos Goytacazes caiu 10 posições entre os anos de 1991 e 2000, no ranking estadual, caindo de 44.^a para 54.^a colocação, num universo de 95 municípios (PNUD, 2003), justamente na década de aumento orçamentário.

Apontamos que o gestor público campista deveria procurar fundamentar suas futuras políticas no campo da habitação em indicadores variados, com vistas a mapear a real situação de carência e prioridades do Município, não deixando inclusive de se ater aos números sobre meio ambiente, já que há uma tendência mundial de que toda política de planejamento urbano não deverá estar dissociada das questões ambientais e de sustentabilidade. Como exemplo de indicador ambiental sugerimos o Índice de Qualidade dos Municípios – Verde, publicado pela Fundação CIDE (2001), visando comparar as áreas remanescentes da cobertura vegetal original de determinado Município, com as áreas ocupadas por variados usos do solo. Outros indicadores que merecem atenção são os relacionados à educação e à empregabilidade da população local, posto que o aumento da

escolaridade e das possibilidades de aquisição de emprego formal, ao nosso ver, podem acarretar a diminuição dos problemas habitacionais, na medida em que as famílias ascendem economicamente, o que lhes permite a regularização de suas moradias.

Em relação aos indicadores financeiros, analisando dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2002), verificamos que proporcionalmente a importância dessa função habitação reduziu-se (em 1997, a habitação representava 11% de participação no total de despesas do município; em 2001 a participação caiu para 9% do total), pois mesmo com aumento de gastos no setor, notamos no período analisado, que o incremento é irrisório face às vultosas despesas referentes a outras funções municipais. O aumento, em valores brutos, nas despesas com habitação foi de 257,2% entre 1997 e 2001 (apesar de percentualmente ter caído, como vimos acima), no entanto o crescimento orçamentário do município no mesmo período foi de 5.050%. Esse dado nos faz concluir que a habitação não constituiu uma prioridade do segundo governo de Anthony Willian Matheus de Oliveira Garotinho (1997-2000).

Em relação às políticas habitacionais municipais propriamente ditas, as ações foram pontuais e emergenciais, não se estabelecendo nenhuma diretriz redistributiva e de financiamento a longo prazo.

Com base no trabalho desenvolvido propomos algumas alternativas, visando contribuir para a melhoria do tratamento da questão habitacional em Campos dos Goytacazes:

- atualizar a planta de valores do IPTU, que encontra-se defasada, visto que a última atualização remonta o ano de 1997;
- criação de um Fundo de Habitação, com recursos oriundos do IPTU (ou dos *royalties* recebidos), com vistas a custear programas e ações;

- implantação de um Conselho Municipal destinado a deliberar sobre questões urbanísticas, de meio ambiente e habitação, contando com diversos segmentos da sociedade³⁴;
- Revisão do Plano Diretor do Município, não perdendo de vista a necessidade do respeito ao princípio constitucional da função social da propriedade. Incluir no Plano instrumentos regulados pelo Estatuto da Cidade (2001) - buscando assegurar o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos para as presentes e futuras gerações – como: parcelamento e edificação compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo e desapropriação de terrenos não-edificados, sub-utilizados ou não utilizados, com pagamento de títulos da dívida pública;
- Compreender a necessidade e basear suas políticas habitacionais em indicadores socioeconômicos, trazendo economia pecuniária e de profissionais envolvidos, mapeando antes a realidade social que pretende reformar.

Pelo exposto, em decorrência da nova abordagem dada ao estudo escolhido, entendemos que esse trabalho poderá gerar contribuições no campo do planejamento urbano, ambiental, bem como nas questões habitacionais do Município.

³⁴ Vale ressaltar que em fevereiro de 2004 houve a primeira reunião visando a retomada da discussão acerca da reativação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (CMMAU) em Campos dos Goytacazes.

OBRAS CITADAS

ADORNO, T.W. & HORKHEIMER, M. *Sociologica*. Madrid: Ed. Taurus, 1979.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, R. DB. Á., SILVA, P. L. B. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, Rosimary Terezinha de. Métodos de Apoio ao Estabelecimento de Prioridades. In: *IDH, Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação*. Rio de Janeiro: Litteris, 2001.

ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no Estudo Sobre a Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2ª edição. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

AZEVEDO, Mara Cristina Fritz Ferrão de; BASTOS, Sheila Coelho. *Habitação: processo de expulsão/ exclusão da população em Campos*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social – Campos dos Goytacazes – RJ. Universidade Federal Fluminense – UFF: 1991.

AZEVEDO, Sérgio de. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para um final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *A Questão da Moradia nas Grandes Cidades: da política habitacional à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette; MENDONÇA, Laura Maria I. de Michelis. O Déficit Habitacional no Brasil: um aprimoramento metodológico. In: *Revista Proposta*, n.º 95, dezembro/fevereiro de 2002, 2003. Rio de Janeiro.

AZEVEDO, Sérgio. O Desempenho do Poder Público na Área Habitacional: um breve retrospecto. In: *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BAGDADI, Solange. Os Índices que Falam. In: *Urbana: cidade, idéias, futuro, sociedade – Um Rio de Janeiro para o Século 21*. N.º 1. Rio de Janeiro: 2002.

BARAT, Josef; GEIGER, Pedro Pinchas. Estruturas Econômicas das Áreas Metropolitanas Brasileiras. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro. V. 3. N.º 3, p. 645 a 714, outubro, 1973.

BIASOTO JÚNIOR, G.; OLIVEIRA, F. A. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, FAPESP, 1999.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. In: *Revista Proposta*. n.º 95, dezembro/fevereiro de 2002, 2003. Rio de Janeiro.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Avaliação Participativa: uma escolha metodológica*. São Paulo: PUC, 1998.

CARVALHO, Waldir P. *Campos Depois do Centenário*. Campos dos Goytacazes: Edição do Autor, 1991.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS – CEDEPLAR. A Nova Geografia Econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influências. In: *IX Seminário sobre a Economia Mineira*, Diamantina: 2000.

CRESPO, Nelson. E Campos dos Goytacazes Perde a Corrida do Petróleo. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CRUZ, José Luis Viana da. Modernização da Agricultura, Cooperativismo e Pequenos Produtores. In: *Revista Falas*. N.º 02. Campos dos Goytacazes: Departamento de Serviço Social, 1997.

DILLINGER, William. *Descentralization: politics and public services*. In: AFONSO, Rui; SILVA, Pedro L. B. (org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. São Paulo: 1994.

ESTUDO SOCIOECONOMICO 1997-2001 – CAMPOS DOS GOYTACAZES. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria-Geral de Planejamento Rio de Janeiro, 2002.

FARIA, Thereza de Jesus T. Projeto de Modernização e Mudança da Morfologia Social e Urbana de Campos dos Goytacazes – RJ nos anos 1870-1880: novos equipamentos e infraestrutura urbana. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: 2001.

FEYDIT, Julio. *Subsídios para a História dos Campos dos Goytacazes*. Rio de Janeiro: Esquilo, 1979.

FREITAS, H. Almanaque de Campos, 2000.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO, IQM: Índice de Qualidade dos Municípios, Rio de Janeiro, CIDE, 1998.

_____. Índice de Qualidade dos Municípios – Carências, Rio de Janeiro, CIDE, 2001.

_____. Índice de Qualidade dos Municípios: Necessidades Habitacionais, Rio de Janeiro, CIDE, 2001.

_____. Índice de Qualidade dos Municípios – Verde, Rio de Janeiro, CIDE, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade e a Política Habitacional. In: Revista Proposta, n.º 95, dezembro/fevereiro de 2002/2003. Rio de Janeiro.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HENDERSON, J. V. *Economic Theory and the City*. New York: Academic Press, 1977.

JAMESON, Fredric. *A Cultura do Dinheiro*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001.

LAMEGO, A. R. *O Homem e o Brejo*. Rio de Janeiro: Lidador, 1940.

MAIA, Luciano Mariz. *O Cotidiano dos Direitos Humanos*. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDONÇA, Eneida Maria Souza. *Algumas Reflexões sobre Gestão Urbana a partir do Estatuto da Cidade*. Vitória: UFES, 2004.

MORAES, Maria da Piedade; LIMA, Ricardo. Indicadores Urbanos como Instrumento de Gestão e Formulação de Políticas Públicas. In: ROCHA, Newton Almeida (org.). *Novas Leituras de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL. *A Municipalização das Políticas Habitacionais: Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)*. Relatório Final – Parte 1. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

OBSERVATÓRIO SOCIOECONÔMICO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE. *Favelas/ Comunidades de Baixa Renda no Município de Campos dos Goytacazes*. Boletim Técnico n.º 05/2001. Campos dos Goytacazes: Consórcio Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense, 2001.

O'DWYER, Gilson Cantarino. IDH e Políticas Públicas em Saúde. In: *IDH, Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação*. Rio de Janeiro: Litteris, 2001.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. F. *Previdência Social: sessenta anos de história da previdência no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. de. *Política de Habitação Popular no Brasil: passado e presente*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional – Rio de Janeiro – RJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ: 2000.

PAES, M. W. *Desenvolvimento Regional e Reconversão Produtiva: alternativa para a região de Campos dos Goytacazes*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Seropédica, RJ. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, 1999.

PEREGRINO, Fernando. Os indicadores de Desenvolvimento Humano como Balizadores para o Estabelecimento de Prioridades em Políticas Públicas. In: *IDH, Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação*. Rio de Janeiro: Litteris, 2001.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS 1999, Instituto Brasileiro de geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

PERROUX, François. O Conceito de Pólos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDEMINDER, 1977.

PINTO, Jorge Renato Pereira. *O Ciclo do Açúcar em Campos*. Campos dos Goytacazes: Edição do Autor, 1995.

PIQUET, Rosélia. Da Cana ao Petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PÓVOA, Fabiana Machado Rangel. *A Municipalização da Política de Habitação Popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989 – 2001)*. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais – Campos dos Goytacazes – RJ. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF: 2002.

RATTNER, Henrique. Indicadores Sociais e Planificação do Desenvolvimento. In: Revista Espaço Acadêmico. N.º 30. Novembro/2003.

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e Utopia*. São Paulo: Edusp, 2000.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revan, 2002.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo Sobre a Avaliação. In: *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. 2ª edição. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

RODRIGUES, Júlio César Cardoso, ANDRADE, Sandra Neves de. *A Terceirização de Projetos em Políticas de Urbanização de Favelas – um olhar comparativo entre o programa favela-bairro (Rio de Janeiro) e o projeto terra (Vitória)*. Rio de Janeiro: 2000.

RODRIGUES, Júlio César Cardoso (coord.). *Economia Política dos Royalties Petrolíferos no Estado do Rio de Janeiro*. Subprojeto “A Questão da Habitação de Baixa Renda em Campos dos Goytacazes: Estudo do Conjunto Habitacional Parque Aldeia”. Relatório de Pesquisa da Universidade Cândido Mendes – UCAM – Mestrado em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, apresentado à Fundação Estadual do Norte Fluminense – FENORTE. Outubro de 2003.

ROLNIK, Raquel. É Possível uma Política Urbana contra a Exclusão? In: *Serviço Social & Sociedade – cidade, proteção e controle social*. Ano XXIII. N.º 72. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

ROLNIK, Raquel, FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária: desafio imenso e inadiável*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 10 de março de 2004.

SALANDÍA, Luis Fernando Valverde. Desafios para a Implementação de uma Política Habitacional e de Regularização Fundiária e Urbanista (texto base da coordenação executiva). In: Anais da 1.ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, 2003, Niterói: Prefeitura de Niterói, 2003. p. 53.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. O Desafio da Gestão Local em Cidades de Porte de Médio. *Revista (Syn) Thesis*. N.º 1-2. Vol. V. Rio de Janeiro: UERJ/CCS, 2001.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998* (Texto para discussão, n.º 654). Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SERRA, Rodrigo Valente. *Cidades Médias Brasileiras: um recente retrato econômico e populacional*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional – Rio de Janeiro – RJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ: 1998.

SILVA, Andrey Goldner Baptista. Estudo Comparativo dos Fatores Aglomerativos e Desaglomerativos entre as Regiões Metropolitanas do Brasil: uma análise multivariada para o período de 1981 a 1999. Dissertação de Mestrado em Economia – Belo Horizonte – MG. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG: 2002.

SILVA, Vitor A. C. *O Papel do Público e do Privado na Distribuição de Amenidades Ambientais: um estudo de caso sobre a arborização pública em Campos dos Goytacazes*. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais – Campos dos Goytacazes – RJ. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF: 2001.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficácia de la Administracion*. Madri: MAP, 1994.

SULBRANDT, José. Avaliação dos Programas Sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo (org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.

TASCHNER, S. P. Favelas e Cortiços: vinte anos de pesquisa urbana no Brasil. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

OBRAS CONSULTADAS

ABRAMO, Pedro. *Mercado e Ordem Urbana: do caos à Teoria da Localização Residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Epaço-Tempo na Metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

CRUZ, José Luis Vianna da. Desenvolvimento do Norte/ Noroeste Fluminense: problematizando o consenso. *Revista V rtices*. Ano I. Dez. Campos dos Goytacazes – RJ, 1997.

DRAIBE, S. Reforma do Estado e Descentraliza o: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. *Paper apresentado no Seminário Internacional de Reestrutura o e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no contexto Global*. São Paulo, maio, 1998.

DOWBOR, Ladislau. *Gestão Social e Transforma o da Sociedade*. Disponível in www.polis.org.br, novembro de 1999. Acessado em 15 de novembro de 2002.

FARIAS, Patrícia. Nacionalismo e Participa o Popular na Campanha “O Petróleo   Nosso”. In: PIQUET, Ros lia (Org.) *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

GOMES FILHO, Hélio. Plano Estratégico de Campos do Goytacazes: uma tentativa de viabilizar um modelo de gestão municipal de *governance*. In: *V rtices*. Campos dos Goytacazes: CEFET, jan./abril de 2003.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Ant nio e GALVÃO, Ant nio Carlos (org.). *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003.

PIQUET, Ros lia. *Reestrutura o do Espaço Regional e Urbano no Brasil: o papel do Estado e dos grandes investimentos*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1993.

PNUD/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: IPEA, set. 1998.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.). *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2002. (s.l). Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), 2002.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil*. Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1994.

ROLNIK, Raquel. É Possível uma Política Urbana contra a Exclusão? In: *Serviço Social & Sociedade: cidade, proteção e controle social*. N.º 72. Ano XXIII. São Paulo: Cortez Editora, Nov. 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma Casa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VESENTINI, José Willian. *Novas Geopolíticas*. São Paulo: Contexto, 2000.